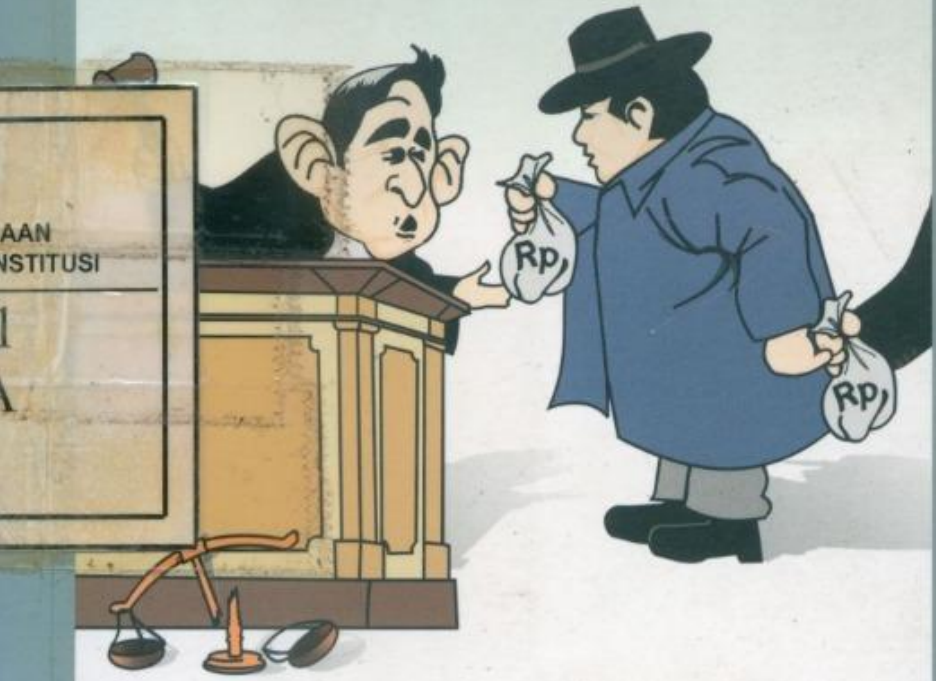
Akar-akar "MAFIA" PERADILAN di Indonesia

(Masalah Akuntabilitas Penegak Hukum)



Pengantar dan Penyunting:
Mohammad Fajrul Falaakh

KHN

KHN
Komisi Hukum Nasional
Republik Indonesia

Akar-Akar Mafia Peradilan di Indonesia

(Masalah Akuntabilitas Penegak Hukum)

Pengantar dan Penyunting:
Mohammad Fajrul Falaakh

Akar-Akar Mafia Peradilan di Indonesia
(Masalah Akuntabilitas Penegak Hukum)

Edisi ini pertama kali diterbitkan dalam bahasa Indonesia
Oleh Komisi Hukum Nasional RI, Desember 2009
Komisi Hukum Nasional RI
Jl. Diponegoro 64, Lantai 3 & 4
Jakarta Pusat 10310
Website: www.komisihukum.go.id

ISBN: 978-979-3452-25-8

(dapat dikutip dan digandakan dengan menyebut sumber)

Pengantar dan Penyunting: Mohammad Fajrul Falaakh

Daftar Isi

Daftar Isi iii
Kata Pengantar v

- **Bagian Pertama**
  Politik Reformasi Hukum dan Akar-akar Mafia Peradilan ... 1

- **Bagian Kedua**
  Titik-titik Lemah Peradilan Pidana dan Penindakan Korupsi 37
  1. Penyalahgunaan Wewenang Polisi dan Jaksa 39
  2. Kerawanan dalam Penindakan Korupsi 53
  3. Pemenuhan Hak-hak Pencari Keadilan Pidana 65
  4. Bantuan Hukum dan Peran Advokat 129

- **Bagian Ketiga**
  Lemahnya Pengawasan Eksternal 137
  5. Komisi-komisi Pengawasan Penegak Hukum 139
  6. Koordinasi dan Supervisi dalam Penindakan Korupsi 173
  7. Siapa Mengawasi KPK? 185
  8. Disiplin Profesi dan Penegakan Kode Etik Advokat 197

Sumber Tulisan 211

Kata Pengantar

Buku ini membahas politik reformasi hukum nasional dan akuntabilitas lembaga-lembaga penegak hukum. Buku ini diterbitkan Komisi Hukum Nasional (KHN) tahun 2009 untuk memahami akar-akar mafia peradilan dan pertikaian, gesekan di antara lembaga-lembaga penegak hukum dalam proses peradilan pidana (termasuk dalam penanganan korupsi).

Bahan dalam buku ini berasal dari berbagai program penelitian, kajian maupun aneka cara pembahasan lainnya yang dirancang oleh KHN (periksa sumber penulisan). Program penelitian atau kajian itu memang berorienasi kebijakan. Kajian KHN melibatkan berbagai mitra kerja, baik dari kalangan perguruan tinggi, lembaga penelitian, profesional hukum, lembaga penegak hukum, pengadilan, dan lembaga perwakilan rakyat (lihat mitra kerja tersebut dalam berbagai Laporan Tahunan KHN).

Buku ini melengkapi atau memperbarui buku rekomendasi KHN tahun 2003 (*Kebijakan Reformasi Hukum: Suatu Rekomendasi*; versi bahasa Inggris berjudul: *Law Reform Policies*) dan rekomendasi tahun 2007 (*Kebijakan Reformasi Hukum: Suatu Rekomendasi*, jilid dua). Buku ini diharapkan dapat memberi sumbangan terhadap reformasi hukum di Indonesia.

Jakarta, 1 Desember 2009

Mohammad Fajrul Falaakh
(Penyunting)

Bagian Pertama

Politik Reformasi Hukum dan Akar-akar Mafia Peradilan

POLITIK REFORMASI HUKUM DAN AKAR-AKAR MAFIA PERADILAN

Sekilas Capaian Reformasi

Satu *dasawarsa* reformasi berlalu, sejak Presiden Soeharto mengundurkan diri pada tahun 1998 dan mengakhiri rezim otoriter Orde Baru. Banyak hal baru yang bergulir selama ini: media dan kebebasan pers mengalami dinamika yang luar biasa, tahanan dan narapidana politik menghirup udara bebas, partai-partai politik menjamur dan bersemangat mengikuti pemilihan umum, lembaga perwakilan baru terbentuk di tingkat nasional dan daerah, presiden maupun kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat. Amandemen konstitusi juga bergulir karena perubahan politik itu, khususnya setelah pemilu bulan April 1999.

Demokrasi prosedural ini telah menempatkan Indonesia sebagai negara demokrasi terbesar ketiga, setelah Amerika Serikat dan India. Namun perkembangan institusi-institusi demokrasi tampaknya tidak diimbangi dengan kecepatan dan ketepatan pembaruan di bidang hukum. Reformasi Mahkamah Agung (MA) diawali tahun 1999 hanya dengan memindahkan administrasi hakim dan peradilan di bawah MA. Pemindahan ini baru diwujudkan secara efektif lima tahun kemudian (2004).

Pada tahap itu Kejaksaan Agung diaudit oleh *Price Waterhouse* (2001) tanpa kejelasan hasilnya diapakan, dan barulah pada tahun 2007 Kejaksaan Agung meluncurkan "Cetak Biru Pembaruan Kejaksaan." Kepolisian sudah puas dengan memisahkan diri dari angkatan bersenjata (tahun 2000) dan langsung berkedudukan di bawah presiden (UU No. 2/2002).

Berbagai perkembangan lain di bidang hukum dapat dicatat. Pembentukan berbagai peradilan khusus yang terkesan bersifat anomali dalam struktur peradilan di bawah MA. Pembentukan Pengadilan Ad-hoc HAM (hak-hak asasi manusia) yang dinilai telah gagal untuk menghukum para pelanggar HAM di Timor Timur tahun 1999, disusul dengan pembatalan seluruh UU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) oleh Mahkamah Konstitusi (MK) sehingga menggagalkan pembentukan KKR.

Contoh lain adalah pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada tahun 2003 dan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Pengadilan Tipikor) pada akhir tahun 2004, meskipun sasaran pembersihan lembaga-lembaga penegak hukum dari praktik-praktik korupsi belum ditangani secara serius. Pembentukan MK pun masih diwarnai oleh berbagai kontroversi putusannya. Pengorganisasian serta peningkatan standar etik dan kerja advokat belum mapan, dan tahun 2008-2009 terjadi perpecahan organisasi advokat (Peradi dan KAI).

Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas perilaku hakim, yang diamanatkan oleh konstitusi, justru dimandulkan wewenangnya oleh MK pada tahun 2006. Peristiwa ini menjadi tanda bahwa pembentukan lembaga pengawasan eksternal mendapatkan resistensi yang cukup kuat dari kalangan hakim.

Pada gilirannya, pengawasan terhadap Kejaksaan dilakukan oleh Komisi Kejaksaan (Komjak) yang disandarkan atau bergantung kepada Jaksa Agung, dalam arti tidak berkedudukan eksternal terhadap Kejaksaan. Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas) tidak pula dimaksudkan untuk melakukan kontrol eksternal dan baru dibentuk tahun 2005 –terpaut waktu cukup lama sejak MPR memerintahkan pembentukannya pada tahun 2000.

Suatu hasil kajian tentang kondisi hukum di bawah rezim Orde Baru menghasilkan sejumlah agenda reformasi.[1] Kondisi hukum berubah setelah reformasi bergulir. Namun hingga kini terus mengemuka kritik

[1] Bappenas & Bank Dunia. 1997. *Reformasi Hukum di Indonesia: Diagnosis* (Jakarta: Cyber Consult).

terhadap pembangunan bidang hukum, baik terhadap ribuan hasil legislasi nasional dan daerah sebagai instrumen politik hukum nasional maupun terhadap kinerja lembaga-lembaga penegak hukum. Berbagai kasus besar korupsi dan pelanggaran HAM masa lampau belum diselesaikan, dan tak sedikit pula penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penegak hukum yang akar-akar persoalannya belum dibereskan.[2]

Kenyataan ini menunjukkan bahwa reformasi hukum tampak tertinggal dari perkembangan institusi-institusi tata-kelola demokrasi representatif (*democratic governance*) seperti sistem pemilu, sistem kepartaian, parlemen dan lembaga kepresidenan maupun eksekutif di daerah. Reformasi hukum tampak berlangsung tanpa *grand design*, termasuk ketidakmampuan untuk menggunakan amandemen konstitusi sebagai dasar pengembangan hukum nasional.

Cukupkah, atau bahkan cocokkah, berbagai pembenahan bidang hukum itu menjadi faktor yang menghasilkan sistem hukum yang efektif sehingga mampu menjamin hak dan kebebasan masyarakat sipil serta menjaga capaian-capaian demokratisasi sejauh ini? Apakah pembaruan hukum tersebut memungkinkan tumbuhnya sistem hukum dan peradilan yang diawaki oleh aparat yang dapat bekerja secara profesional dan independen?

Seharusnya demokrasi, desentralisasi dan otonomi daerah yang telah bergulir di Indonesia juga menjadi pintu masuk untuk menghasilkan produk-produk hukum yang semakin memantulkan aspirasi rakyat. Cita-cita keadilan itulah yang diwujudkan dalam program legislasi nasional (Prolegnas) dan daerah (Prolegda), sehingga hukum sebagai sistem norma mampu mencerminkan cita-cita keadilan masyarakat. Prosedur penegakan hukum yang lancar, cepat dan memberi kepastian hukum harus mengalami perbaikan.

Semua ini hanya akan terpenuhi jika aturan hukum yang dihasilkan dari Prolegnas mengandung rumusan norma hukum yang kongkrit dan jelas. Ketentuan hukum yang pasti dan jelas dalam peraturan perundang-undangan akan mengurangi politisasi hukum oleh lembaga sektoral maupun kepentingan politik parlemen, sekaligus mempersempit peluang hakim dan aparat penegak hukum lainnya untuk melakukan manipulasi hukum sehingga hasil putusannya *predictable*. Watak kepastian hukum akan mendukung terbentuknya tertib sosial (*social order*) dan stabilitas

[2] Lihat di Bagian Kedua buku ini.

politik tanpa kembali kepada cara-cara kekerasan yang dilakukan atau ditopang oleh aparat keamanan.

Tetapi, seperti diketahui, Prolegnas dan Prolegda hanyalah dokumen perencanaan pembangunan di bidang legislasi. Produksi peraturan perundang-undangan (legislasi) pun hanyalah salah satu instrumen kebijakan atau politik hukum (*legal policy*). Politik hukum nasional merupakan pokok bahasan yang sedikit memperoleh perhatian selama reformasi, baik perhatian dari para pengambil kebijakan seperti lembaga perwakilan dan partai-partai politik, birokrasi pemerintah maupun dari kalangan pendidikan tinggi hukum.

Secara umum pembaruan atau reformasi hukum memang harus menyentuh ranah pembentukan hukum (subtantif) melalui legislasi. Tetapi politik hukum tidak terbatas pada bidang legislasi. Politik reformasi hukum harus menyentuh pula ranah implementasi (penegakan dan penerapan hukum) oleh institusi atau aparat hukum. Apa kata politik hukum nasional dewasa ini mengenai semua itu? Sudahkah paradigma pembangunan hukum nasional berubah dari politik hukum pada masa Orde Baru (Orba)?

Pascapilpres 2004

Pemerintah Indonesia yang dihasilkan oleh pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung pada tahun 2004 telah menjalankan program seperti yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2004-2009. Unsur-unsur bidang hukum dalam perencanaan pembangunan tersebut mengikuti cara pandang Lawrence M. Friedmann yaitu substansi, struktur dan kultur hukum. Proses penyusunan RPJM 2004-2009[3] maupun Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) 2005-2025[4] didominasi oleh proses dan pandangan aktor serba-negara, baik melalui Bappenas mapun mekanisme *Law Summit*.[5] Ini dapat dijelaskan, sebagian karena program parpol maupun pasangan calon presiden-wapres dalam Pemilu 2004 tak cukup menunjukkan

[3] RPJM 2004-2009 dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah tahun 2004 – 2009. Mungkin ini akan menjadi kebiasaan Presiden selanjutnya.

[4] Undang-undang Nomor 17/2006. Selanjutnya disingkat RPJP 2005-2025.

[5] Periksa hasil penelitian Implikasi Amandemen Konstitusi Terhadap Perencanaan Pembangunan Hukum *Nasional* (Jakarta: Komisi Hukum Nasional, 2005). Simak juga kritik terhadap proses Propenas, Prolegnas dan *Law Summit* dalam Bivitri Susanti, 2005: "Makna Kata 'Partisipasi' dalam Pengembangan Hukum", makalah SPHN 21 November 2005.

kejelasan arah dan agenda pembenahan hukum nasional.[6] Pertanyaan serius masih mengemuka tentang politik hukum nasional.

Rencana pembangunan hukum dalam RPJM 2004-2009 dapat digambarkan sebagai berikut.

Program Hukum RPJM 2004 – 2009

Substansi Hukum	**Program Hukum**	
	Arah	**Program**
Indikator: 1. substansi materi hukum 2. mekanisme pembentukan suatu materi hukum, dan; 3. tata pengaturan materi hukum dalam sistem perundang-undangan	• Peninjauan dan penataan kembali peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan tertib hukum dengan memperhatikan asas umum dan hirarki peraturan • Menghormati dan memperkuat kearifan lokal dan hukum adat untuk memperkaya sistem hukum dan peraturan melalui pemberdayaan yurisprudensi	**Program Perencanaan Hukum** a. Pengumpulan, pengolahan, analisa bahan hukum b. Forum diskusi dan konsultasi publik c. Penyusunan Prolegnas d. Forum kerjasama internasional **Program Pembentukan Hukum:** a. Pengkajian hukum tertulis dan tidak tertulis b. Penelitian hukum c. Harmonisasi bidang hukum tertulis dan adat serta Pusat dan Daerah d. Penyusunan naskah akademis e. Penyempurnaan dan pembaharuan peraturan perundang-undangan f. Penyusunan dan penetapan peraturan perundang-undangan
Struktur Hukum		
Indikator: sistem dan mekanisme kelembagaan yang menopang pembentukan dan penyelenggaraan hukum di Indonesia, termasuk di antaranya adalah: 1. lembaga-lembaga peradilan 2. aparatur penyelenggara hukum 3. mekanisme-mekanisme 4. penyelenggaraan hukum 5. sistem pengawasan	Penguatan kelembagaan dengan mingkatkan profesionalisme hakim dan staf peradilan serta sistem peradilan yang terbuka dan transparan. Menyederhanakan sistem peradilan. Mempermudah akses masyarakat terhadap peradilan. Memastikan hukum diterapkan secara adil.	Program Peningkatan Kinerja Lembaga Peradilan dan Lembaga Penegakan Hukum: a. Peningkatan penegakan hukum, khususnya pemberantasan KKN b. Pertemuan antar lembaga peradilan dan penegak hukum c. Pembenahan sistem manajemen perkara d. Pengembangan sistem pengawasan yang transparan dan akuntabel e. Penyederhanaan sistem penegakan hukum f. Pembaharuan konsep penegakan hukum, sistem peradilan, dan sistem bantuan hukum g. Penguatan kelembagaan: KPK dan Pengadilan Tipikor h. Percepatan penyelesaian perkara tunggakan i. Penyelematan bahan bukti akuntabilitas kinerja lembaga negara/pemerintah

[6] KRHN, 2004: *Janji-janji dan Program Hukum Calon Presiden dan Wakil Presiden Pemilu 2004.*

pelaksanaan hukum		Program Peningkatan Kualitas Profesi Hukum: a. Pengembangan sistem manajemen SDM yang transparan dan profesional b. Penyelenggaraan pendidikan dan latihan c. Pengawasan berbagai profesi hukum dan konsistensi kode etik. d. Penyelenggaraan seminar dan lokakarya e. Peningkatan kerjasama intensif dengan negara lain
Budaya Hukum		
Indikator: 1. ketaatan masyarakat 2. pendidikan dan penyuluhan hukum 3. keteladanan	Pendidikan dan sosialisasi berbagai peraturan perundang-undangan	Peningkatan Kesadaran Hukum dan HAM. a. Peningkatan metode pengembangan kesadaran hukum masyarakat b. Penggunaan media komunikasi yang modern c. Pengayaan metode pengembangan kesadaran hukum masyarakat dan HAM d. Peningkatan kemampuan dan profesionalisme tenaga penyuluh

Khusus bidang hukum, RPJM 2004-2009 tidak cukup tajam dalam menyesuaikan diri dengan hasil-hasil amandemen konstitusi. Berikut ini diberikan beberapa catatan.

(1) Penyusunan dan revisi peraturan perundang-undangan tidak secara eksplisit diarahkan untuk menyesuaikan dengan amandemen konstitusi;

(2) Makna harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan tidak dikaitkan dengan kewenangan *judicial review* yang dimiliki oleh MK (harmonisasi dengan konstitusi) maupun MA (harmonisasi-sinkronisasi vertikal atau antarjenjang peraturan).

(3) Agenda penguatan keasadaran masyarakat atas HAM mengesankan pendekatan birokrasi hukum yang *top-down*.

(4) Kesan pendekatan *top-down* tersebut semakin kuat, bahkan intervensionis, dalam "Program Peningkatan Kualitas Profesi Hukum" karena membuka intevensi pemerintah ke dalam dunia profesi hukum.

(5) Program tentang aparat penegak hukum mengagendakan "pertemuan antar lembaga peradilan dan aparat penegak hukum" yang mengingatkan kepada forum MAHKEJAPOL di masa Orde Baru. Pada

masa lalu Mahkejapol menjadi forum untuk mencapai kompromi-kompromi di bidang hukum. Karena perubahan konteks dewasa ini, bahwa institusi negara di bidang hukum (*state legal institutions*) dan komunitas hukum semakin beragam –seperti keberadaan Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, LSM-LSM pemantau peradilan, maka forum semacam itu tidak memadai.

(6) Program peningkatan penegakan hukum mengutamakan pemberantasan KKN, namun penyelesaian kasus-kasus HAM berat masa lampau tidak disebut khusus.[7] Padahal, amandemen konstitusi menentukan bahwa pemerintah berkewajiban menghormati, melindungi, mewujudkan dan menegakkan HAM.[8]

(7) Karena penekanan program seperti itu, maka dapat dimengerti bahwa penguatan kelembagaan penegak hukum tidak memasukkan Komnas HAM melainkan Pengadilan Tipikor dan KPK.

(8) Karena bukan menjadi kepentingan pemerintah dan lembaga-lembaga penegak hukum maka penguatan kelembagaan Komisi Yudisial, dalam rangka meningkatkan akuntabilitas yudikatif, tidak dimasukkan dalam agenda RPJM 2004-2009. Mekanisme pengawasan eksternal terhadap kepolisian dan kejaksaan juga masih lemah.

(9) Karena pemerintah-eksekutif bukan pelaku tunggal di bidang hukum dan HAM seharusnya politik hukum nasional mengakomodasi visi dan kepentingan berbagai lembaga negara dan masyarakat sipil.

Janji-janji Pilpres 2009

Pemilihan umum tanggal 9 Juni 2009 menghasilkan sembilan partai politik lolos *parliamentary threshold*, yaitu Partai Demokrat (PD), Partai Golkar, Partai Demokrasi Perjuangan (PDIP), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Gerindra, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dan Partai Hanura.

[7] Pengutamaan pemberantasan KKN, namun tidak untuk penyelesaian kasus-kasus HAM berat masa lampau dan hutang-hutang konglomerat, tampak konsisten dengan program kampanye Pemilu 2004 yang diusung oleh pasangan calon Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Wapres M. Jussuf Kalla (MJK) maupun program Partai Demokrat dan Partai Golkar. Perhatikan berbagai dokumen yang terkait dengan ini, misalnya dalam KRHN, 2004.

[8] Lihat Pasal 28J ayat (1) UUD 1945 tentang kewajiban negara tersebut.

Kesembilan parpol kemudian melakukan koalisi menuju pemilihan presiden. Tiga pasangan capres-cawapres berkompetisi pada pemilihan presiden tanggal 8 Juli 2009: Megawati Soekarnoputri dan Prabowo Subianto (Mega-Pro), Soesilo Bambang Yudhoyono dan Boediono (SBY-Boediono), serta M. Jusuf Kalla dan Wiranto (JK-Win). Mega-Pro didukung koalisi PDIP dengan Partai Gerindra, SBY-Boediono didukung koalisi Partai Demokrat, PKS, PAN, PPP dan PKB. JK-Win didukung koalisi Partai Golkar dan Partai Hanura.

Kampanye ketiga pasangan capres-cawapres didominasi masalah-masalah ekonomi. Bidang hukum, khususnya reformasi penegakan hukum, tidak memperoleh perhatian cukup. Meski demikian menjelang pilpres 2009 KHN bekerjasama dengan Hukumonline berusaha memetakan dan mengkaji "*platform*" ketiga pasangan di bidang hukum.[9] Berikut ini disajikan "*platform*" ketiga pasangan tentang reformasi peradilan dan pemberantasan korupsi dapat dikaji.

Megawati Soekarnoputri – Prabowo Subianto dan Partai Pendukung

PDIP mengusulkan dilakukannya upaya penegakan hukum yang konsisten dan konsekuen tanpa diskriminasi dengan bersungguh-sungguh dalam pemberantasan korupsi, dan melakukan pembersihan pada lembaga peradilan.

Dalam program pembangunan lembaga dan aparat penegak hukum yang bersih dan berwibawa ini, PDIP perlu menyadari bahwa kelemahan dalam lembaga dan aparat penegak hukum saat ini ialah: tidak berjalannya kontrol dan pengawasan dari masyarakat; organisasi profesi aparat penegak hukum tidak dilengkapi dengan sarana dan mekanisme bagi masyarakat untuk menyampaikan keluhan; rendahnya pengetahuan masyarakat mengenai substansi kode etik aparat penegak hukum karena buruknya upaya sosialisasi dari aparat penegak hukum sendiri; belum terbentuknya kultur dan kesadaran dari aparat penegak hukum untuk menjaga martabat luhur profesinya; tidak adanya kesadaran etis dan moralitas di antara aparat penegak hukum bahwa mentaati keputusan dewan kehormatan profesi merupakan salah satu faktor dalam menjaga martabat profesi aparat penegak hukum.

[9] KHN dan Hukumonline, 2009: *Janji-janji Capres-cawapres 2009-2014.*

Program Partai Gerindra dalam kerangka ”reformasi peradilan dan pemberantasan korupsi”, dapat dilihat sebagai berikut: (1) penyederhanaan dan penyegaran aparat penegak hukum yang bersih, professional dan bermartabat, sehingga terjadi keadilan dan persamaan hak di depan hukum. (2) Peningkatan penegakan hukum dilakukan dengan menyelesaikan kasus – kasus pelanggaran hukum dan mengikutsertakan rakyat dalam penegakan hukum. (3) pemberantasan korupsi harus dilakukan dari atas tanpa pandang bulu, tidak tebang pilih, dan semata-mata berdasarkan penegakan hukum. (4) pemberantasan korupsi yang terpenting adalah dengan meningkatkan kesejahteraan rakyat, diiringi perbaikan sistem birokrasi pemerintahan dan penegakan hukum secara tegas.

Sementara itu, program pasangan capres – cawapres yang diusung kedua partai ini dapat dilihat sebagai berikut: (1) reformasi kepolisian, kejaksaan, kehakiman, dan advokat. (2) kemandirian struktur dan aparatur sebagai pelayan dan penegak hukum. (3) pelayanan dan penegakan hukum untuk memperkuat sistem nilai keadilan dan kebenaran, kepastian dan kemanfaatan, kebaikan dan kebersamaan. (4) membangun kualitas kerjasama antara lembaga terkait untuk mencegah dan menangani kejahatan luar biasa (5) Mendisain Pemberantasan Kejahatan Luar Biasa berdasarkan skala prioritas, ketersediaan sumber daya, dan bobot. (6) Memperkuat lembaga KY sebagai lembaga pengawas eksternal yang akuntabel. (7) Mengurangi penumpukan perkara di MA. (8) Menyelenggarakan pemerintahan yang tegas bersih dan efektif dalam melayani rakyat. (9) Melakukan reformasi birokrasi secara menyeluruh mulai dari pusat sampai desa/kelurahan (*Kompas*, 30 Mei 2009). (10) Penguatan lembaga Yudikatif yang diiringi ketegasan oleh penegak hukum dalam bertindak terhadap kasus korupsi. (*Media Indonesia*, 2 Mei 2009).

Pada prinsipnya PDIP maupun Partai Gerindra sama-sama menghendaki pemberantasan korupsi tanpa pandang bulu. Komitmen program ini juga tercantum dalam program hukum pasangan capres-cawapres Mega-Pro. Di sisi lain, reformasi birokrasi menjadi hal yang menarik, karena reformasi birokrasi dinilai relatif lebih tertinggal dibandingkan reformasi fungsional penegak hukum maupun hukum acara dan hukum materilnya.

Susilo Bambang Yudhoyono - Boediono dan Partai Pendukung

Hampir semua partai pengusung pasangan SBY-Boediono yang lolos *parliamentary treshold* menggagas program penegakan hukum, pemberantasan korupsi dan mendorong reformasi peradilan. Caranya dengan membenahi dan meningkatkan profesionalisme kerja aparat penegak hukum.

Dibanding partai lain, PKB memiliki satu program hukum yang konkret, yaitu revitalisasi Lembaga Pemasyarakatan (Lapas). Di satu sisi, progam ini amat baik mengingat minimnya perhatian partai politik (parpol) terhadap keberadaan Lapas. Hanya saja untuk program revitalisasi Lapas ini PKB belum menjawab masalah kelebihan kapasitas (*over capacity*) dari Lapas yang tersebar di seluruh Indonesia. Pemerintah melalui Departemen Hukum dan HAM justru mengarah pada penerapan sanksi kerja sosial, sehingga semua terpidana tidak harus dimasukan ke Lepas.

Hampir semua partai pendukung SBY-Boediono membebankan harapan pada kepolisian, kejaksaan atau pengadilan untuk menegakkan hukum dan memberantas korupsi. Entah menutup mata atau apa, tampaknya parpol pendukung SBY-Boediono tak ingat fakta banyaknya aparat penegak hukum yang dihukum karena melakukan korupsi atau tindak pidana yang lain.

Masih segar dalam ingatan kita bagaimana seorang hakim, perwira tinggi polisi atau kejaksaan yang divonis bersalah karena korupsi. Beberapa lembaga pengawas pun dibentuk seperti Komisi Kejaksaan dan Komisi Kepolisian Nasional. Sayangnya parpol pendukung SBY-Boediono tak sempat melirik keberadaan komisi-komisi itu di dalam program hukumnya, kecuali PKB. Dalam program hukumnya, PKB mendukung eksistensi dan peningkatan kerja Komisi Ombudsman Nasional. Sejak diberlakukan UU No. 37 Tahun 2008, Komisi Ombudsman Nasional berubah nama menjadi Ombudsman Republik Indonesia.

SBY-Boediono dalam dokumen resminya ke Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU) mengusung program peningkatan independensi dan akuntabilitas kelembagaan hukum. Sayangnya, program itu tak didukung dengan konsep yang jelas. Sebagai contoh adalah bagaimana menempatkan posisi kepolisian. Apakah tetap di

bawah presiden atau departemen tertentu, atau bahkan di bawah MA. Seperti diketahui, hal ini sempat memicu ketegangan antara kepolisian dengan Departemen Pertahanan pada saat pembahasan RUU Keamanan Nasional beberapa waktu lalu.

Selain meningkatkan indepedensi dan akuntabilitasnya, pasangan SBY-Boediono juga berharap agar Polisi, Jaksa, Hakim dan Advokat menegakkan aturan main dan tatanan hukum. Lagi-lagi pasangan ini belum memiliki konsep yang jelas untuk mewujudkan hal ini. Contohnya, pasangan ini tidak memiliki usulan konkret untuk segera menyelesaikan Rancangan Undang-Undang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (RUU KUHAP) yang tak kunjung selesai setelah berpuluh-puluh tahun dibahas. Padahal, RUU itu adalah salah satu aturan main yang mengatur mengenai hubungan antar para penegak hukum secara terpadu (*integrated criminal justice system*).

Reformasi Kepolisian dan Kejaksaan yang diusung oleh SBY-Boediono akan terasa sebagai retorika jika tak disertai konsep yang jelas untuk mewujudkannya. Padahal ada beberapa isu konkret yang bisa diturunkan seperti misalnya memberikan kewenangan yang lebih luas kepada Komisi Kepolisian Nasional maupun Komisi Kejaksaan untuk melakukan tugas pengawasan.

Tidak bisa dipungkiri, citra lembaga peradilan di mata masyarakat masih rendah. Mahkamah Agung memang sudah melakukan sejumlah langkah untuk menghilangkan stigma buruk itu seperti pembuatan SK KMA tentang Keterbukaan Informasi Peradilan, publikasi putusan melalui situs <www.putusan.net>, serta menyusun kode etik dan pedoman perilaku hakim bersama KY.

Dalam konteks tetap mendorong dan menjaga reformasi lembaga peradilan ini, SBY-Boediono merencanakan program aksi untuk mendukung perbaikan administrasi dan anggaran di Mahkamah Agung dan peradilan di bawahnya. Boleh jadi, program aksi ini adalah tindakan yang paling konkret yang bisa dilaksanakan SBY-Boediono. Hal ini karena bagaimana pun eksekutif tak bisa melakukan intervensi terlalu jauh terhadap yudikatif.

Secara umum, patut dicatat adanya korelasi antara beberapa program hukum parpol dengan program hukum SBY-Boediono, seperti masalah penataan lembaga penegak hukum dan

pemberantasan korupsi. Sayangnya, beberapa program parpol yang konkret yang tak dimiliki parpol lain, seperti isu tentang Revitalisasi Lapas dan penambahan jumlah tenaga kepolisian tidak diakomodir oleh pasangan ini.

Muhammad Jusuf Kalla–Wiranto dan Partai Pendukung

Program hukum partai GOLKAR di bidang Reformasi Peradilan dan Pemberantasan Korupsi, memiliki semangat membersihkan aparat penegak hukum dari praktek-praktek curang dan culas atau yang saat ini populer dengan mafia-peradilan. Tawaran Partai Golkar adalah mengutamakan tindakan pencegahan dengan memperkuat sistem pengawasan. Namun bagaimana konsep pengawasan yang akan dibangun untuk membersihkan praktek-praktek mafia-peradilan, misalnya apakah akan memperkuat pengawasan eksternal seperti Komisi Kepolisian Nasional, Komisi Kejaksaan, Komisi Yudisial, Komisi Ombudsman, dan bagaimana pelibatan masyarakat, tidak disinggung. Partai GOLKAR belum sampai ke arah itu, sehingga terkesan program ini hanya "platform" bukan program yang menunjukkan ada pilihan kebijakan yang akan diambil.

Partai Hanura sebagai mitra koalisi tampaknya juga memiliki program yang masih bersifat umum, Partai Hanura memilki program yaitu (1) mendorong terwujudnya rasa keadilan dengan terlaksananya sistem hukum yang adil, konsekuen dan tidak diskriminatif; (2) mendorong penegakan hukum sebagai syarat mutlak bagi penciptaan Indonesia yang damai dan sejahtera, sehingga kepastian, rasa aman, tentram, dan rukun akan dirasakan oleh masyarakat. Di bidang Reformasi Peradilan, Partai HANURA menginginkan terwujudnya rasa keadilan dengan terlaksananya sistem hukum yang adil, konsekuen dan tidak diskriminatif, namun langkah apa yang akan diambil untuk mewujudkan keinginan diatas tidak tergambarkan dengan jelas, program ini terkesan hanya pernyataan ideal tapi tidak menggambarkan pilihan kebijakan yang akan dimbil.

JK-WIN menganggap tantangan di bidang hukum dalam lima tahun mendatang cukup kompleks. Persoalan hukum utama yang dihadapi adalah di bidang pemberantasan korupsi, penegakan hukum yang masih belum memenuhi rasa keadilan, dan peraturan

perundang-undangan yang belum konsisten antara yang satu dan lainnya. Dalam melihat persoalan itu JK-WIN merespon dengan program penegakan hukum yang tidak tebang pilih (*Media Indonesia*, 28/5) dan meningkatkan penegakan hukum yang berkeadilan.

Sejarah mencatat, pelbagai perangkat hukum telah dibuat untuk mendorong percepatan pemberantasan korupsi, lembaga barupun dibentuk, KPK misalnya dibentuk sebagai akibat kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga kepolisian maupun kejaksaan. Wewenang KPK juga sebagiannya tidak dimiliki oleh lembaga kejaksaan dan kepolisian.

Program yang ditawarkan JK-WIN bukanlah hal baru, penegakan hukum tidak tebang pilih atau tidak diskriminatif adalah tuntutan masyarakat, dan kerapkali direspon oleh pemerintah atau penegak hukum bahwa yang mereka lakukan bukanlah tebang pilih atau diskriminatif tetapi lebih pada bukti hukum yang didapatkan, selain itu pembuatan prioritas juga dibutuhkan. Dalam bidang pemberantasan korupsi JK-WIN menganggap perlu pembenahan kewenangan institusi pemberantasan korupsi. JK-WIN mengakui peraturan perundang-undangan telah membedakan kewenangan lembaga-lembaga pemberantasan korupsi, namun dalam praktiknya masing-masing lembaga sering mengalami *overlapping* dan dilanda ketegangan. Ini menyebabkan gerakan pemberantasan korupsi menjadi kurang efektif.

Penyidikan kasus korupsi dimiliki oleh tiga lembaga penegak hukum yaitu kepolisian, kejaksaan, dan KPK. Khusus bagi KPK dibatasi pada kasus korupsi yang minimal kerugian negara sejumlah Rp. 1 milyar. Sejarah menunjukkan bahwa pembentukan KPK karena ketidakpercayaan terhadap lembaga kepolisian dan kejaksaan. Atas alasan itu pula KPK diberi kewenangan sekaligus yaitu penyelidikan, penyidikan dan penuntutan. Selain itu KPK juga memiliki kewenangan yang tidak dimilki oleh kepolisian maupun kejaksaan. Pembenahan kewenangan institusi pemberantasan korupsi tidak boleh mengebiri atau mendelegitimasi keberadaan KPK yang menjadi tumpuan harapan masyarakat.

Karena itu tidak tebang pilih harus dijabarkan seperti apa strategi yang harus dilakukan, apakah hukum dalam pengertian Undang-Undang (UU) sudah cukup memadai sebagai alat untuk

melakukan pemberantasan korupsi. Meningkatkan hukum yang berkeadilan adalah pernyataan normatif yang siapapun pasti dapat menerima dan menyetujui, masalahnya adalah bagaimanakah wujud dari penegakan hukum yang berkeadilan itu dilakukan.

Program Hukum JK-WIN lebih umum dan tidak merinci upaya-upaya yang akan dilakukan dalam mewujudkan Penegakan Hukum yang Berkeadilan, padahal program hukum Golkar lebih tajam dan merinci upaya-upaya yang akan dilakukan untuk reformasi peradilan dan pemberantasan KKN.

Terlihat bahwa program JK-WIN sangat minimalis dibandingkan dengan program hukum partai pengusung, Partai Golkar memiliki 4 program dalam kaitan dengan ini yaitu (1) Pembangunan lembaga dan aparat penegak hukum yang bersih dan berwibawa; (2) Pemberdayaan lembaga penegak hukum (Polri, Kejaksaan, Peradilan), (3) Tindakan pencegahan terhadap korupsi dan manipulasi harus diutamakan dengan membangun pengawasan yang dilakukan secara transparan; dan (4) Penegakan hukum akan dapat diwujudkan bila aparat penegak hukum bersih dari korupsi dan manipulasi. Bahkah program reformasi peradilan dan pemberantasan korupsi yang dibuat oleh pasangan ini juga tidak lebih rinci atau tajam yang dibuat oleh Hanura.

Kalau digabungkan sebetulnya program ketiga pasangan saling melengkapi. Tetapi hanya program pemenang pilpres yang kemudian akan ditransformasikan sebagai RPJM 2009-2014.

Faktor Struktural dalam Perumusan Kebijakan

Kini pasangan Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung.[10] Hal ini memberikan legitimasi politik lebih kuat kepada presiden karena ia memperoleh mandat langsung dari rakyat untuk berperan sebagai *chief executive*. Presiden bukan penerima mandat Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) maupun menerima Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) .

Program presiden terpilih akan menjadi program pemerintah untuk 5 (lima) tahun ke depan, sekurang-kurangnya sangat mendominasi kebijakan pembangunan. Karena masa jabatan (tenor) maksimum presiden hanya sepuluh tahun maka RPJP dan RPJM dapat diubah oleh rezim baru.

[10] Pasal 6A UUD 1945.

Kalau suatu partai, atau koalisi partai, dapat mendominasi parlemen untuk waktu yang lama maka masih mungkin bagi partai tersebut untuk mendominasi agenda pembangunan menurut visi dan misinya.

Akibatnya, meskipun lembaga-lembaga negara dan instansi pemerintah diharuskan menyusun program pemerintahan menurut cara yang ditentukan dalam UU SPN 2004,[11] substansi perencanaan tersebut bersifat hipotetik dan menunggu hasil pilpres. Visi, misi dan program presiden terpilih harus diintegrasikan, atau bahkan menentukan, program pembangunan 5-tahunan. Meski berusaha menerjemahkan haluan konstitusi, tetapi visi, misi, dan program Presiden terpilih masih harus ditransformasikan menjadi program pemerintah.[12] Kementerian, departemen dan lembaga pemerintah non departemen (LPND) menyiapkan rancangan awal RPJM sebagai penjabaran visi, misi dan program presiden terpilih ke dalam strategi pembangunan nasional, kebijakan UU, program prioritas pemerintah, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh, termasuk arah kebijakan fiskal (Pasal 14 UU SPN 2004).

Transformasi visi dan misi presiden terpilih menjadi program-program pemerintah menggunakan metode teknokratik yang dilakukan oleh Bappenas di pusat dan Bappeda di daerah. UU SPN 2004 sekedar menentukan jangka waktu pembangunan (20, 5 dan 1 tahunan) dan mengatur tahapan dan teknis perencanaan pembangunan di pusat maupun daerah. Sebetulnya UU SPN 2004 lebih merupakan penjamin bagi keberadaan Bappenas, sehingga dapat dimengerti bahwa UU SPN 2004 menggunakan pendekatan teknokratik dalam perencanaan pembangunan.

Tetapi semakin terasa bahwa pendekatan teknokratik tersebut belum menyesuaikan diri dengan perkembangan demokrasi dan ketatanegaraan pascaamandemen konstitusi. UUD 1945 bukan sekedar konstitusi formal yang hanya mengatur hubungan kekuasaan dalam negara. Negara bukan dilihat sekadar sebagai *house of powers*. Karena itu UUD 1945 mengatur berbagai hal selain soal hubungan kekuasaan antar-organ negara –baik secara horisontal maupun vertikal. UUD 1945 juga merupakan konstitusi sosial dan ekonomi yang menjangkau berbagai aspek seperti kesejahteraan rakyat, hak-hak asasi manusia (HAM), kebudayaan dan pendidikan, moralitas dan agama. UUD 1945 bukan hanya menjadi pusat dari *legal*

[11] UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

[12] Tentang visi dan misi para calon Presiden-Wapres dalam pilpres 2004, periksa KRHN, 2004.

order namun juga menjadi arahan dalam pembangunan nasional dan pembangunan hukum.

Materi muatan yang dikelompokkan sebagai "arah kehidupan bangsa" merupakan substansi yang secara kualitatif menjadi arah pembangunan pada umumnya, pembangunan hukum pada khususnya, misalnya penghormatan dan perlindungan HAM yang antara lain membutuhkan peraturan perundang-undangan dan mekanisme penegakannya. UUD 1945 merupakan "haluan negara" yang harus diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan. [13]

UUD 1945 menuntut reorientasi mendasar dalam pembangunan (hukum), yang secara serius menempatkan konstitusi dalam kehidupan bernegara. Konstitusi sebagai haluan negara berbeda secara mendasar dari GBHN, baik dari segi muatannya (keluasan, rincian) maupun proses penyusunan, pengambilan keputusan dan perubahannya.

Presiden hasil pemilihan secara langsung memperoleh mandat dari rakyat untuk menyelenggarakan pemerintahan negara dan tidak memperoleh mandat melaksanakan GBHN dari MPR. Namun "Presiden memegang kekuasaan pemerintah menurut undang-undang dasar" (Pasal 4 ayat (1) UUD 1945). Kekuasaan Presiden bukan hanya dibatasi oleh konstitusi (*limited government*), melainkan juga diarahkan untuk menjalankan "haluan negara yang telah ditetapkan oleh undang-undang dasar."

Reorientasi pembangunan hukum berdasarkan arah dan norma konstitusi justru merupakan masalah krusial. Restrukturisasi dan rekonseptualisasi kekuasaan negara pun tidak lagi menempatkan Presiden (termasuk departemen) sebagai penyelenggara kekuasaan tertinggi di bawah MPR, baik horizontal (antarlembaga negara di pusat) maupun vertikal (hubungan pusat-daerah), sehingga perencanaan program pemerintah harus disesuaikan dengan konteks yang berubah tersebut.

Kriteria dan Arah Perancangan UU

Sejauh ini penyusunan rancangan undang-undang (RUU) didasarkan pada kriteria berikut:[14]

[13] Perhatikan eks-Penjelasan UUD 1945 bagian Umum angka VII, mengenai kekuasaan kepala negara tidak tak terbatas. Disebutkan, bahwa ada "..... haluan negara yang telah ditetapkan oleh Undang-undang Dasar atau oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, ..."

[14] Kriteria Prolegnas 2005-2009 yang disepakati dalam Rapat Konsultasi antara Menteri Hukum dan HAM dan Badan Legislasi DPR RI pada tanggal 31 Januari 2005. Lihat

(1) RUU yang merupakan perintah dari Undang-Undang Dasar 1945.
(2) RUU yang merupakan perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
(3) RUU yang terkait dengan pelaksanaan undang-undang lain.
(4) RUU yang mendorong percepatan reformasi.
(5) RUU yang merupakan warisan prolegnas 2000-2004 disesuaikan dengan kondisi saat ini.
(6) RUU yang menyangkut revisi atau amandemen terhadap undang-undang yang bertentangan dengan undang-undang lainnya.
(7) RUU ratifikasi terhadap perjanjian internasional.
(8) RUU yang berorientasi pada pengaturan perlindungan hak-hak asasi manusia dengan memperhatikan prinsip-prinsip kesetaraan dan keadilan jender.
(9) RUU yang mendukung pemulihan dan pembangunan ekonomi kerakyatan yang berkeadilan.
(10) RUU yang secara langsung menyentuh kepentingan rakyat untuk memulihkan dan meningkatkan kondisi kesejahteraan sosial masyarakat.

Berdasarkan kriteria di atas maka arah kebijakan Prolegnas ditetapkan untuk:[15]

(1) membentuk peraturan perundang-undangan di bidang hukum, ekonomi, politik, agama, pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, sosial budaya, pembangunan daerah, sumber daya alam dan lingkungan hidup, pertahanan dan keamanan, sebagai pelaksanaan amanat Undang-Undang Dasar 1945;
(2) mengganti peraturan perundang-undangan peninggalan kolonial dan menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang ada yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan jaman;
(3) mempercepat proses penyelesaian RUU yang sedang dalam proses pembahasan dan membentuk undang-undang yang diperintahkan oleh undang-undang;
(4) membentuk peraturan perundang-undangan yang baru untuk mempercepat reformasi, mendukung pemulihan ekonomi,

dokumen *Prolegnas 2005-2009* dalam <www.parlemen.net>

[15] Arah kebijakan Prolegnas 2005-2009 yang disepakati dalam Rapat Konsultasi antara Menteri Hukum dan HAM dan Badan Legislasi DPR RI pada tanggal 31 Januari 2005. *Ibid*.

perlindungan hak asasi manusia dan pemberantasan korupsi kolusi dan nepotisme dan kejahatan transnasional;

(5) meratifikasi secara selektif konvensi internasional yang diperlukan untuk mendukung pembangunan ekonomi, demokrasi dan perlindungan hak asasi manusia serta pelestarian lingkungan hidup;

(6) membentuk peraturan perundang-undangan baru sesuai dengan tuntutan masyarakat dan kemajuan jaman;

(7) memberikan landasan yuridis bagi penegakan hukum secara tegas profesional dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan prinsip-prinsip kesetaraan dan keadilan jender; dan

(8) menjadikan hukum sebagai sarana pembaruan dan pembangunan di segala bidang yang mengabdi kepada kepentingan rakyat, bangsa dan negara guna mewujudkan prinsip keseimbangan antara ketertiban, legitimasi dan keadilan.

Berdasarkan kriteria dan arah kebijakan di atas disusunlah daftar rencana legislasi Program Legislasi Nasional (Prolegnas) untuk diproses penyusunannya oleh institusi pemrakarsa di lingkungan pemerintah (departemen, LPND) maupun parlemen (apabila merupakan inisiatif DPR atau DPD). Prolegnas merupakan "daftar menu" pembentukan undang-undang oleh institusi negara.

Dari sudut pandang masyarakat, arahan bagi pembentukan hukum dapat dikemukakan sebagai berikut. *Pertama*, mewujudkan supremasi hukum yang berkeadilan dalam program legislasi di pusat dan daerah. Sistem politik dan struktur sosial yang demokratik di pusat dan daerah, akan menentukan perkembangan hukum nasional yang sesuai keinginan rakyat. Program legislasi itu, terutama di daerah, harus semakin memberi perlindungan terhadap hak-hak ekonomi rakyat, khususnya dalam kaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya.

Dalam konteks ini tetap diperlukan sinkronisasi peraturan perundang-undangan warisan kolonial dengan produk nasional, maupun sesama produk nasional, agar produk legislasi lebih responsif terhadap perkembangan kebutuhan dan memberdayakan masyarakat. Pemerintah harus menyadari bahwa peningkatan kuantitas legislasi tidak serta-merta menjamin kualitas UU. Legislasi harus diutamakan dalam rangka implementasi seluruh materi HAM dalam UUD 1945, meninjau

dan merevisi produk perundang-undangan yang menghambat proses demokratisasi politik, memprioritaskan UU yang berdampak kepada kesejahteraan rakyat banyak serta penegakan dan perlindungan HAM.

Dirintis sejak tahun 2000, akhirnya *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* telah diratifikasi melalui UU No. 11/2005 dan *International Covenent on Civil and Political Rights* melalui UU No. 12/2005. Capaian legislasi ini harus ditopang dengan keselarasan berbagai aturan. Tarik-ulur antara Komnas HAM, Kejaksaan dan DPR dalam penanganan pelanggaran berat HAM masa lalu, atau ketegangan antara UU Keterbukaan Informasi Publik dengan RUU Rahasia Negara, merupakan contoh kebutuhan nyata sinkronisasi dimaksud. Banyak UU yang diuji dan dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) menjadi contoh lain bahwa sinkronisasi antara UU dengan konstitusi juga merupakan kebutuhan nyata di bidang hukum.

Hal yang sama dirasakan dalam hubungan pusat-daerah, terutama terkait kewenangan daerah dalam mengatur dan menyelenggarakan urusan otonomnya. Sinkronisasi peraturan-peraturan di daerah dengan UU tidak boleh hanya dilihat dari sudut pandang eksekutif dengan semangat sentralisasi, yaitu melalui kewenangan Presiden membatalkan Perda. Dalam konteks sinkronisasi kepentingan pusat-daerah itu sebetulnya diperlukan peningkatan peran DPD (Dewan Perwakilan Daerah) melalui amandemen konstitusi tentang hubungan eksekutif-legislatif (Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945), sehingga menguatkan semangat desentralisasi dan memperlancar mekanisme *checks and balances* antara legislatif-eksekutif.

Kedua, access to legislation merupakan keniscayaan yang tak dapat ditunda. Hal ini juga merupakan sebagian konsekuensi dari partisipasi masyarakat, melalui lembaga perwakilan rakyat, dalam kehidupan nasional. Dalam konteks otonomi daerah, di mana daerah berwenang membentuk Perda, akses terhadap legislasi daerah juga semakin penting. Akses kepada legislasi memungkinkan produksi peraturan perundang-undangan, di pusat dan daerah, sebagai proses untuk mewujudkan kebijakan (*legislation as policy*) yang tanggap atau berwatak responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Oleh karena itu, untuk menghasilkan legislasi yang berkualitas demikian dibutuhkan anggota lembaga perwakilan rakyat yang memiliki integritas untuk mengabdi kepada kepentingan hukum, karena salah satu

tugas mereka adalah menghasilkan peraturan perundang-undangan. Para anggota lembaga perwakilan di pusat dan daerah harus menyadari, bahwa kewajiban etis mereka adalah menghasilkan peraturan perundang-undangan yang memenuhi cita-cita keadilan masyarakat.

Ketiga, sebetulnya hukum semakin birokratik dan administratif, karena banyak persoalan dalam undang-undang (misalnya otonomi daerah pada bidang-bidang sektoral) masih diatur lebih lanjut secara sepihak oleh pemerintah dan birokrasi --suatu kenyataan yang perlu memperoleh perhatian seksama. Pengaturan oleh birokrasi atau pihak eksekutif tanpa memperoleh delegasi dari aturan yang dihasilkan oleh wakil-wakil rakyat, harus semakin dikontrol.

Keempat, karena kehidupan hukum di Indonesia tak hanya dipengaruhi oleh faktor politik dalam penyusunannya dan faktor birokrasi dalam implementasinya, maka perhatian yang seksama terhadap hak uji material atas peraturan perundang-undangan (*judicial review*) dan peradilan administrasi makin berperan penting untuk mengendalikan perkembangan hukum. Hal tersebut tak lain agar peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya tidak semata-mata menjadi konseptualisasi yuridis dari kehendak politik penguasa, yang akhirnya justru mengabaikan cita-cita konstitusionalisme dan negara hukum sebagai alternatif terhadap *absolutist state* atau *machtsstaat*.[16] Penting untuk terus-menerus diusahakan, agar hukum benar-benar menjadi sarana bagi perlindungan hak-hak masyarakat dan pembatasan terhadap kecenderungan absolutisme kekuasaan, sekaligus sebagai *enabling institutions* bagi upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Prosedur Penegakan Hukum dan Kapasitas Aparat

Salah satu cara untuk mencapai negara hukum yang demokratik adalah menuntut bekerjanya lembaga-lembaga hukum yang menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, memberikan rasa aman kepada rakyat dalam berusaha, menjamin bahwa rakyat memperoleh pekerjaan dan tak terhalang oleh praktik monopoli maupun kartel.

Kinerja lembaga-lembaga hukum setelah sepuluh tahun reformasi ini justru belum menggembirakan. Saling sodok di antara lembaga penegakan hukum sedang mengemuka, termasuk di antara lembaga-lembaga negara yang menyandang fungsi represif dan pengawasan.

[16] Perhatikan eks-Penjelasan UUD 1945 tentang prinsip negara hukum.

KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) saling sodok dengan Kepolisian RI maupun Kejaksaan Agung. BPKP (Badan Pengawas Keuangan dan Pembanguan) bergesekan dengan BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) karena hendak mengaudit KPK. Mahkamah Agung sempat menutup diri dari audit oleh BPK. Kewenangan Komisi Yudisial (KY) untuk mengawasi hakim dimandulkan oleh Mahkamah Konstitusi dan kini hakim MK belum dapat diawasi secara eksternal oleh KY.

Gesekan dan konflik kewenangan di atas menggambarkan suatu sistem hukum yang tidak koheren. Kalau pada zaman Orde Baru kesemuanya dapat dikendalikan di bawah Presiden, kini terbukti bahwa kewenangan atau tugas lembaga-lembaga itu dirumuskan secara kurang baik dalam UU. Pemerintah-eksekutif dapat berinisiatif memperbaikinya, tanpa harus menjadi penguasa otoriter yang sukses mengendalikan seluruh institusi penegakan hukum untuk kepentingan kekuasaan. Tetapi usaha mengebiri KPK dan Pengadilan Tipikor tampak membayangi pemerintahan periode 2009-2014.

Di bidang yudikatif memang tercapai penyatuan administrasi peradilan di bawah MA (*one-roof administration of justice*), pembentukan berbagai pengadilan khusus dan MK. Tetapi citra lembaga peradilan di mata masyarakat masih rendah. MA mencoba menghilangkan citra buruk itu melalui agenda keterbukaan peradilan, misalnya berupa publikasi putusan dalam situs maya (*website*), serta menyusun kode etik dan pedoman perilaku hakim bersama KY.

Secara umum reformasi peradilan belum berhasil membangun kekuasaan yudikatif yang independen dan akuntabel (*independent and accountable judiciary*). Reformasi peradilan seharusnya dibarengi dengan usaha meningkatkan profesionalisme kerja dan akuntabilitas hakim maupun aparat penegak hukum. Pemerintah bertanggung jawab meningkatkan kemampuan Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas) maupun Komisi Kejaksaan (Komjak) dalam melakukan tugas pengawasan terhadap kepolisian dan kejaksaan. Dalam rangka reformasi birokrasi lembaga hukum itu pelembagaan Ombudsman Republik Indonesia (UU No. 37/2008) harus ditangani serius untuk meningkatkan tertib administrasi dan pelayanan oleh lembaga-lembaga hukum.

Pelayanan itu tidak dapat berjalan baik tanpa menghilangkan potensi penyalahgunaan kekuasaan oleh kepolisian, kejaksaan maupun pengadilan yang terkandung dalam KUHAP (Kitab Undang-undang

Hukum Acara Pidana). Revisi harus segera diselesaikan karena KUHAP merupakan aturan pokok dalam penegakan hukum pidana terpadu (*integrated criminal justice system*).

Tantangan-tantangan di bidang hukum tersebut tidak cukup hanya diselesaikan oleh Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (Depkum-HAM), yang lebih berperan sebagai penjuru pihak eksekutif dalam produksi legislasi. Usaha mewujudkan supremasi hukum memang tak cukup hanya menuangkan norma hukum ke dalam peraturan perundang-undangan atau memproduksi legislasi. Secara realistik hukum adalah perilaku aparat hukum maupun subyek pengemban hak dan kewajiban hukum pada umumnya.

Presiden (bukan Pemerintah/Depkum-HAM) seharusnya dapat merumuskan kebijakan umum pembangunan hukum yang secara langsung atau tak langsung menjawab tantangan-tantangan di muka. Karena itu kebijakan reformasi hukum harus menyentuh ranah implementasi hukum dengan fokus sebagai berikut.

(1). Penegakan hukum harus didasarkan pada prinsip *due process of law* (proses hukum yang layak). Untuk itu diperlukan peninjauan kembali terhadap prosedur (hukum acara) penegakan hukum agar bersifat adil, nondiskriminatif, terbebas dari penyalahgunaan kekuasaan, dan menjamin hak-hak prosedural para pencari keadilan.

(2). Dilakukan pemberdayaan lembaga-lembaga penegakan hukum agar independen, imparsial, nondiskriminatif, menjalankan tugas secara profesional dan tunduk kepada etika profesi.

(3). Pola perekrutan aparat penegak hukum dilakukan lebih transparan, tidak koruptif, serta memenuhi kualifikasi dan pendidikan yang profesional. Penegakan hukum tak dapat dilaksanakan secara baik oleh aparat yang direkrut melalui cara-cara yang tidak tepat.

(4). Perbaikan sistem karir dan kesejahteraan aparat penegak hukum, serta sarana dan prasarana penegakan hukum. Standar kesejahteraan aparat penegak hukum sesuai dengan standar kesejahteraan aparat pemerintahan. Tetapi sarana dan prasarananya harus dibiayai secara fungsional. Hal ini membutuhkan kemampuan perencanaan kinerja yang benar pada masing-masing lembaga hukum.

(5). Pengawasan yang efektif atas proses penegakan hukum pada khususnya, manajemen pemerintahan pada umumnya, agar watak

democratic governance dapat diwujudkan serta memenuhi asas penegakan hukum yang bertanggungjawab, adil, transparan dan menghormati hak-hak asasi manusia.

(6). Diperlukan peningkatan pemahaman aparat penegak hukum dan masyarakat tentang perlindungan dan pemajuan hak-hak asasi manusia yang telah dijamin oleh UUD 1945. Orientasi kepada penghormatan, perlindungan, pemenuhan dan penegakan HAM juga merupakan salah satu arahan substantif bagi politik hukum nasional.

Perbaikan prosedur penegakan hukum dan pengembangan kapasitas aparat penegak hukum membawa pembahasan mengenai kondisi mereka dan aturan perilaku yang harus mereka patuhi. Kelemahan-kelemahan yang didapati pada kondisi penegak hukum dan aturan perilaku tersebut merupakan salah satu akar penyebab meruyaknya mafia peradilan dewasa ini.

Penyalahgunaan Wewenang Penegak Hukum

Lembaga-lembaga penegak hukum menjadi salah satu sasaran utama dan pertama dalam reformasi bidang hukum. Dalam konteks pemerintahan otoriter Orde Baru, hukum dinilai telah digunakan sebagai instrumen represi oleh penguasa. Cita-cita negara hukum (*rechtsstaat*) terabaikan karena kehendak penguasa disamakan dengan hukum. Dengan sendirinya pelaku terdepan dari "hukum sebagai kehendak penguasa" tersebut adalah aparat penegak hukum. Dalam konteks demikian praktik hukum oleh aparat penegak hukum terbebas dari tanggung jawab dan akuntabilitas. Tanggung jawab dan akuntabilitas bukan lagi ukuran-ukuran yang ditentukan oleh hukum, seperti keadilan, kepastian atau sikap nondiskriminasi, melainkan diambilalih oleh kekuasaan. Setelah kekuasaan dianggap *legitimate*, maka hukum dan aparat pelaksana kekuasaan otoriter itu dianggap *legitimate* pula.

Dalam sepuluh tahun terakhir berbagai jajak pendapat oleh media massa masih menunjukkan ketidakpuasan masyarakat yang cukup tinggi terhadap kinerja aparat penegakan hukum, dari kepolisian, kejaksaan, hakim; bahkan terhadap pengacara/advokat. Akuntabilitas penegakan hukum menjadi sorotan banyak kalangan, terutama karena masih terjadi banyak keanehan dan penyelewengan dalam proses tersebut.

Penegakan hukum pidana dilaksanakan oleh aparat negara berdasarkan hukum acara pidana. Fungsi KUHAP (Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana) adalah membatasi kekuasaan negara dalam proses peradilan pidana dan melaksanakan hukum pidana materiil, sekaligus melindungi para tersangka dan terdakwa terhadap kesewenang-wenangan tindakan aparat penegak hukum dan pengadilan. Tetapi hukum acara pidana dapat menjadi alat penindas warga negara, karena lebih banyak memberikan hak dan otoritas kepada aparat penegak hukum tanpa ukuran yang memadai dan memberikan kepastian hukum.

Proses peradilan pidana sering diwarnai berbagai praktik seperti ini: penangkapan atau penahanan yang berkepanjangan, tetapi orang dan berkas perkaranya tak kunjung sampai di pengadilan; berkas perkara sudah bertahun-tahun dilimpahkan ke pengadilan, namun perkaranya dibiarkan tanpa disidangkan dan terdakwa sudah kurus kering mendekam sekian tahun dalam tahanan; penangkapan atau penahanan tanpa surat perintah dan penjelasan kejahatan yang disangkakan dan didakwakan; kekerasan dan penyiksaan dalam penyidikan maupun penuntutan. Belakangan, untuk melunakkan dampak diskresi dan penyalahgunaan wewenang aparat penegak hukum tersebut, negosiasi dan mafia peradilan juga berkembang.

Jika proses peradilan sedemikian rentan untuk dibajak oleh mafia peradilan, bukankah diskresi oleh aparat penegak hukum harus dikendalikan? Bagaimana semua ini harus diperbaiki? Dalam buku ini KHN merekomendasikan perbaikan di semua tahap penegakan hukum yang diidentifikasi merupakan akar-akar *judicial corruption*: penyelidikan dan penyidikan, penuntutan, tahap persidangan di pengadilan, tahap permusyawaratan dan pengambilan putusan oleh majelis hakim, hingga upaya gugatan perdata untuk memulihkan kerugian negara akibat korupsi.

Isyu-isyu penting yang disoroti dalam buku ini mencakup: masalah penahanan, penggeledahan dan penyitaan, izin untuk memeriksa pejabat, mekanisme penghentian penyidikan maupun penuntutan, pembuktian terbalik tentang kekayaan koruptor-tersangka, prioritas pemeriksaan saksi-saksi, jangka waktu proses beracara, hukum acara khusus dalam rangka pemulihan kerugian negara. Direkomendasikan pula peningkatan kualitas aparat dan perbaikan kinerja lembaga-lembaga penegakan hukum, termasuk fungsi pengawasan eksternal terhadap penegak hukum.

Pada saat ini pengawasan terhadap lembaga penegak hukum mengandung kelemahan, misalnya karena lebih bersifat internal dan tertutup atau bahkan tidak berfungsi secara optimal. Kelemahan fungsi pengawasan eksternal merupakan faktor lain yang memperparah penyalahgunaan wewenang oleh aparat penegak hukum. Dalam konteks ini dapat dimengerti, mengapa isyu pengawasan lainnya menjadi sorotan: yaitu supervisi KPK terhadap lembaga penegak hukum dalam pemberantasan korupsi (lihat bab tentang penyederhanaan penanganan korupsi) maupun pengawasan terhadap KPK.

Rekomendasi KHN diarahkan untuk meminimalisir penyalahgunaan wewenang dalam proses peradilan pidana dan memberdayakan sistem pengawasan terhadap lembaga penegak hukum, sehingga meningkatkan akuntabilitas mereka. Oleh karena itu pemberdayaan komisi-komisi pengawas eksternal dalam proses penegakan hukum menjadi penting. Kelemahan dan penguatan komisi-komisi tersebut diuraikan pada bab tentang Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas), Komisi Kejaksaan (Komjak) dan Komisi Yudisial (KY).

Pengawasan Hakim dan Peradilan Profesi

Suatu catatan perlu diberikan tentang independensi yudikatif dan pengawasan terhadap hakim. Konstitusi menjamin independensi kekuasaan kehakiman. Tanpa independensi yudikatif maka penegakan hukum dan keadilan selalu terancam oleh kepentingan kekuasaan. Tetapi independensi yudikatif dapat melahirkan tirani yudisial dan ketidakadilan, karena hakim juga manusia dan sangat mungkin melakukan kesalahan.

Oleh karena itu kekuasaan kehakiman harus tunduk kepada rambu-rambu aturan hukum dan nilai keadilan. Independensi yudikatif dan kebebasan hakim dibatasi oleh asas-asas umum untuk berperkara yang baik, ketentuan hukum prosedural maupun substantif/material, serta kepentingan pihak yang berperkara. Peradilan dituntut untuk segera menyelesaikan perkara, misalnya, karena menelantarkan perkara berarti menunda keadilan (*justice delayed, justice denied*). Hakim dan pengadilan juga dilarang mencari-cari perkara dengan menambah putusan yang tidak diminta oleh pihak beperkara, karena serupa dengan banting harga dan cari muka atau popularitas.

Dengan demikian kemandirian hakim harus disertai akuntabilitas. Keterlanggaran batas-batas kemandirian dan akuntabilitas itu menye-

babkan hakim dapat dimakzulkan (diberhentikan; *vide* Pasal 25 UUD 1945). Pengawasan merupakan salah satu cara untuk mewujudkan dan menjaga independensi dan akuntabilitas yudikatif.

Pimpinan MA melakukan pengawasan tertinggi terhadap semua lingkungan peradilan di bawahnya (Pasal 32 UU No. 3/2009). Pimpinan MA berwenang mengawasi tingkah laku dan perbuatan para hakim di semua lingkungan peradilan dalam menjalankan tugasnya, atau meminta keterangan tentang hal-hal yang bersangkutan dengan teknis peradilan dari semua lingkungan peradilan. MA juga berwenang memberi petunjuk, teguran, atau peringatan yang dipandang perlu kepada pengadilan di bawahnya. Kesemua itu boleh dilakukan oleh Pimpinan MA namun tanpa mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara. Artinya tidak boleh ada intervensi dari "atasan" terhadap hakim yang sedang memeriksa dan memutus perkara.

Di MK berlaku pengawasan oleh sejawat hakim melalui mekanisme Majelis Kehormatan MK. Majelis ini bersifat *ad hoc*, dibentuk sendiri oleh MK dan beranggotakan tiga hakim MK. Apabila pelanggaran perilaku oleh hakim konstitusi diancam dengan sanksi pemberhentian maka dibentuk Majelis Kehormatan yang terdiri atas dua orang hakim MK ditambah seorang mantan hakim agung MA, seorang praktisi hukum senior, dan seorang guru besar ilmu hukum. Ketiga anggota tambahan dicalonkan oleh hakim konstitusi dan dipilih oleh Rapat Pleno MK setelah memberi kesempatan kepada masyarakat untuk mengajukan usul dan saran. Majelis Kehormatan MK diketuai oleh hakim konstitusi.

Mekanisme pengawasan internal terhadap hakim dinilai tidak memuaskan. UUD 1945 membentuk Komisi Yudisial yang independen (Pasal 24 B) untuk melakukan pengawasan eksternal terhadap hakim. KY dibentuk karena sistem pengawasan internal dianggap tidak efektif dan tidak berhasil, semangat korps yang salah, tidak ada transparansi dan akuntabilitas, serta tidak ada metode pengawasan yang efektif.[17]

KY berwenang melakukan langkah dan tindakan dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Pelaksanaan tugas KY tidak mencakup aspek teknis-yudisial. Aspek ini merupakan ranah internal kekuasaan kehakiman atau bahkan hakim pemutus perkara. KY dapat menengarai perilaku hakim dari putusannya.

[17] Lihat *Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung RI*, 2003.

Penilaian KY tidak mengubah diktum putusan hakim karena telah tersedia mekanisme banding hingga peninjauan kembali di MA.

Tugas-tugas KY diatur sangat singkat dalam UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, yaitu melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim, mengusulkan penjatuhan sanksi, dan mengusulkan pemberian penghargaan. Dalam mengawasi perilaku hakim KY berhak atau berwenang menerima pengaduan dari masyarakat, meminta laporan dari badan peradilan mengenai perilaku hakim, memanggil dan meminta keterangan atas pelaksanaan kode etik oleh hakim yang diduga melanggarnya, dan membuat laporan pemeriksaan dan rekomendasinya kepada MA atau MK (dengan tembusan kepada DPR dan Presiden).

Kode etik hakim disusun untuk melindungi masyarakat (sebagai klien, konsumen jasa, atau pencari keadilan) maupun anggota profesi dari penyalahgunaan keahlian profesi. Ia menjadi ukuran bagi akuntabilitas profesional. Karena menyangkut pelaksanaan kode etik, pada dasarnya tugas-tugas KY terkait dengan penilaian terhadap kinerja hakim dan berpengaruh terhadap karir hakim (sanksinya berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian).

Dengan kata lain KY terlibat dalam proses peradilan profesi hakim. Menurut UU No. 3/2009 (revisi kedua UU MA 1985) KY dapat mengusulkan pemberhentian hakim agung jika yang bersangkutan melakukan perbuatan tercela atau melanggar kode etik. Proses pemberhentian dilakukan melalui Majelis Kehormatan Hakim (MKH) yang dibentuk oleh MA dan KY serta terdiri atas tiga hakim agung dan empat anggota KY. MKH menjadi suatu peradilan profesi oleh kalangan profesi dengan keanggotaan yang melibatkan pihak luar (dalam hal ini KY).

Namun tidak ada pengawas eksternal terhadap perilaku hakim konstitusi. Pengawasan KY terhadap hakim MK dibatalkan oleh Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006. Mekanisme Majelis Kehormatan MK, tersebut di muka, bersifat internal. Dalam hal sanksinya berupa pemberhentian hakim konstitusi maka MK melibatkan tiga orang dari luar, tetapi mekanismenya tetap bersifat internal.

Mungkinkah KY diperankan kembali sebagai pintu masuk bagi pengaduan terhadap perilaku hakim konstitusi? Atau, peran KY diubah seperti anggota majelis kehormatan hakim (MKH) di lingkungan MA? Mungkin modifikasi ini dapat dirumuskan dalam revisi UU MK, mengingat tiga dari lima anggota Majelis Kehormatan MK berasal dari luar MK.

Tetapi pengaturan oleh UU selalu rawan untuk diuji dan dibatalkan MK. Karenanya perlu dilakukan amandemen konstitusi, terutama untuk memperjelas wewenang KY "... dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim" (Pasal 24B) yang berimplikasi kepada pemakzulan hakim.

Koordinasi-Supervisi dan Akuntabilitas Penindakan Korupsi

Pemberantasan korupsi (*corruption eradication*) dalam sepuluh tahun terakhir dipicu oleh salah satu tuntutan yang merobohkan rezim Orde Baru pada bulan Mei 1998, yaitu berantas KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme). Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan bebas KKN (termasuk kaitannya dengan mantan Presiden Soeharto, keluarga dan kroninya) merupakan dokumen legal dan historik yang penting untuk menandainya. Ketetapan ini mengharuskan aparat negara "berfungsi memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, efisien, produktif, transparan dan terbebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme."

Pemberantasan KKN mencakup upaya-upaya multidimensi yang merupakan wujud dari pilihan politik negara. Perumusan kebijakan dan pembentukan lembaga secara bertahap menunjukkan negosiasi di antara para pemangku kepentingan dan pihak yang merasa terancam keberadaan maupun perannya.

- Setelah Presiden Soeharto mengundurkan diri, Mei 1998, MPR Orde Baru menerbitkan Ketetapan tentang Pemerintahan yang Bersih dan Bebas KKN (Oktober 1998).
- Presiden BJ Habibie menerbitkan UU No. 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. UU ini membentuk Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) dan mewajibkan pelaporan berkala kekayaan penyelenggara negara kepada KPKPN.
- UU No. 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, merevisi UU No. 3/1971 tentang hal yang sama. UU 31/1999 direvisi dan definisi tipikor diperluas dalam UU No. 20/2001.
- Presiden Abdurrahman Wahid menerbitkan Keppres tentang Tim Gabunggan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK)

pada Kejaksaan Agung, dan Keppres No. 44/2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional (menangani maladministrasi).

- TGPTPK melakukan kerja awal dengan memeriksa hakim agung dan kemudian digagalkan. TGPTPK bahkan ditiadakan karena Keppres pembentukannya dibatalkan oleh Mahkamah Agung (di bawah Ketua MA Bagir Manan).
- Terbit Keppres No. 18/2000 yang memperbaiki prosedur pengadaan barang dan jasa pada instansi pemerintah. Aturan-aturan baru kemudian memperbaiki lebih lanjut.
- UU Anti-Pencucian Uang diterbitkan April 2002, diikuti pembentukan PPATK (di bawah Presiden Megawati Soekarnoputri).
- Desember 2002 diundangkan UU No. 20/2002 tentang KPK dan perekrutan dilakukan tahun 2003 (di bawah Presiden Megawati Soekarnoputri).
- *Merger* KPKPN ke dalam KPK diwarnai keengganan KPKPN.
- Diterbitkan paket UU di bidang keuangan negara, tahun 2003-2006 (Keuangan Negara, Tanggung Jawab Pengelolaan Keuangan Negara, dan BPK).
- Inpres No. 5/2004 untuk mempercepat pemberantasan korupsi di lingkungan eksekutif dan dikoordinasikan oleh MenPAN. Inpres tanpa prioritas pada lembaga yang rawan korupsi dan tidak menentukan tenggat, lebih bersemangat "penertiban aparatur negara melalui sistem pengawasan melekat" dari masa Orba.
- UU No. 7/2006 tentang Pengesahan UNCAC (*United Nations Convention Against Corruption*) & Pertemuan Bali 2007 di antara *state parties* (penandatangan) UNCAC.
- KPK periode kedua (2007-2011).
- UU Tipikor dan UU KPK diuji berulang kali di MK, terutama menghasilkan Putusan MK No. 012-016-019/PUU-IV-2006 yang "menggoyang" kedudukan Pengadilan Tipikor karena tidak diatur dalam UU pengadilan tersendiri melainkan dalam UU KPK.
- Kritik terhadap KPK dan uji kredibilitas, termasuk "penggembosan" KPK (penarikan auditor oleh BPKP, serta penyelidik dan penyidik oleh Polri) pada tahun 2009.
- Pemutaran rekaman penyadapan KPK terhadap dugaan rekayasa perkara korupsi yang melibatkan Pimpinan KPK (kriminalisasi

Pimpinan KPK) dalam sidang Mahkamah Konstitusi, 2/11/2009.

Perkembangan politik tersebut memberi gambaran, pemberantasan korupsi dan penyiapan perangkat hukum maupun kelembagaannya tidak selancar yang dibayangkan. Pemerintahan Indonesia periode 2004-2009 seperti menjadi kulminasi dari langkah-langkah penyusunan legislasi dan pembentukan kelembagaan untuk tujuan pemberantasan korupsi. Sementara KPK periode kedua (2007-2011) memerlukan penguatan, akan menjadi *political fiasco* kalau pemerintah mereduksi peran dan wewenang KPK atau bahkan membubarkannya. Namun harus diakui, aturan, lembaga maupun mekanisme untuk mengimplementasikan rezim hukum antikorupsi masih mengandung sejumlah permasalahan yang memerlukan perbaikan.

Setelah lembaga-lembaga baru dibentuk dan undang-undang diperbarui, secara bertahap pemberantasan korupsi menunjukkan hasil. Tetapi proses hukumnya dinilai tidak sederhana dan tetap berlarut-larut, bahkan mungkin mengalami kemacetan. KHN merumuskan rekomendasi untuk melancarkan penerapan rezim hukum antikorupsi.[18] Aturan-aturan yang ada harus dirumuskan kembali secara lebih pasti dan rinci agar mempersempit atau bahkan menutup peluang diskresi dan penyalahgunaan wewenang oleh aparat penegak hukum, khususnya polisi dan jaksa, dan sekaligus lebih memberikan kepastian hukum.

Rekomendasi KHN bermaksud memastikan bahwa pemberantasan korupsi menjadi lebih efektif karena terkoordinasi di antara berbagai lembaga penegak hukum (Kepolisian, Kejaksaan maupun KPK) serta tidak berjalan lamban. Karena itu disarankan pula untuk mengatur kembali seluruh tahapan peradilan dalam pemberantasan korupsi. Direkomendasikan pula peningkatan kualitas aparat dan perbaikan kinerja lembaga penegakan hukum dalam pemberantasan korupsi, termasuk fungsi supervisi KPK terhadap Kepolisian dan Kejaksaan.

UU No. 30/2002 memberi mandat luas kepada KPK yaitu untuk melakukan penindakan terhadap korupsi, pencegahan korupsi, koordinasi dan supervisi lembaga penegak hukum dalam pemberantasan korupsi, serta pemantauan lembaga negara. Mandat luas itu menempatkan KPK

[18] KHN, 2007. *Kebijakan Reformasi Hukum: Suatu Rekomendasi,* Jilid 2, lihat di Bagian Kedua. Disertakan kembali dalam buku ini.

sebagai *superbody* meski perannya hanya sebagai mekanisme pemicu (*trigger mechanism*).

Kedudukan tersebut mengharuskan KPK membuktikan integritas, kredibilitas dan akuntabilitasnya, lebih-lebih karena ia memiliki kekuasaan besar. KPK berkuasa menyadap dan merekam komunikasi, memerintahkan pencekalan, memerintahkan pemberhentian transaksi bisnis, membekukan rekening bank tersangka korupsi, memerintahkan pemberhentian sementara pejabat (Pasal 12). Tetapi KPK dilarang "mempermainkan" perkara dengan menghentikan penyidikan dan penuntutan (Pasal 40), sehingga harus pasti dalam menindak korupsi.

Keluasan mandat KPK terkait dengan politik pemberantasan korupsi dan lembaga pelaksananya. Apakah tugas besar pemberantasan KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme), sebagai salah satu tuntutan reformasi 1998, harus dipikul sendiri oleh KPK? Haruskah KPK mengambilalih dan mengakumulasi semua kegiatan pemberantasan korupsi yang juga menjadi kompetensi berbagai lembaga negara?

Keluasan mandat dapat mendistorsi peran KPK karena fokusnya bercabang, misalnya bukan hanya tentang penindakan korupsi. Pada dasarnya tugas KPK "melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi" (Pasal 6 huruf c UU 30/2002) bersinggungan dengan tugas-tugas Polri dan Kejaksaan Agung. Tipikor merupakan kompetensi konvensional kepolisian maupun kejaksaan, meski ia didefinisikan sebagai tindak pidana khusus (di luar KUHPidana) dan sekarang disebut *extra-ordinary crime*.

Korupsi bersifat kompleks karena terkait dengan bentuk-bentuk baru tindak pidana. Kejahatan transnasional seperti pencucian uang, perdagangan narkotika dan obat-obatan terlarang (narkoba), dan bahkan tindakan terorisme, termasuk modus kejahatan yang terkait dengan korupsi. Dalam konteks ini koordinasi pemberantasan korupsi perlu diperluas dan supervisinya dikonsolidasikan.

Tugas koordinasi dan supervisi memberi KPK wewenang untuk mengawasi, meneliti, menelaah dan mengambilalih penindakan korupsi oleh penegak hukum lainnya.[19] KPK mengambilalih jika, misalnya, penanganan oleh penegak hukum lainnya berindikasi menyembunyikan pelaku sesungguhnya, mengandung unsur korupsi, berlarut-larut, bahkan

[19] Dasar hukum yang melandasi kewenangan KPK tersebut yaitu Pasal 8 ayat (2) jo. Pasal 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

diintervensi oleh pihak eksekutif, yudikatif atau legislatif. Dalam konteks ini tindakan KPK bisa bergesekan dengan tugas-tugas pengawasan internal Polri (divisi Pro-Pam) dan Kompolnas (Komisi Kepolisian), tugas Jaksa Agung Muda Pengawasan (Jamwas) dan Komisi Kejaksaan.

Kenyataan ini menunjukkan, fokus KPK pada penindakan korupsi dan penguatan koordinasi-supervisi atas kepolisian dan kejaksaan membuka peluang gesekan dengan lembaga lain. Keberadaan berbagai lembaga penegakan hukum untuk masalah yang sama akan menimbulkan gesekan. Ruang gesekan semakin terbuka karena UU No. 31/1999 yang kemudian diubah menjadi UU No. 20/2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mengadopsi 30 jenis tipikor yang meliputi tujuh kategori (kerugian keuangan negara, suap-menyuap, penggelapan dalam jabatan, pemerasan, perbuatan curang, benturan kepentingan dalam pengadaan, gratifikasi). Suap-menyuap misalnya, merupakan jenis tipikor konvensional yang sudah terbiasa ditangani kepolisian dan kejaksaan.

Dengan demikian dibutuhkan *crime policy* yang lebih jelas dalam penindakan tipikor, dan dengan koordinasi-supervisi yang ketat antarlembaga berdasarkan rincian pembagian tugas yang jelas di antara berbagai lembaga penegak hukum. Koordinasi dan supervisi oleh KPK tidak cukup hanya dirumuskan melalui nota kesepahaman antara KPK dengan Kepala Polri maupun Jaksa Agung.

Untuk efektifitas dan menghilangkan konflik antarlembaga, sebetulnya koordinasi dan supervisi itu perlu dirumuskan sebagai "pengambilalihan" sementara wewenang penanganan tipikor dari Kepolisian dan Kejaksaan. Kesementaraan ini dipahami untuk memicu *greget* kepolisian dan kejaksaan dalam pemberantasan korupsi. Dalam hal kepolisian dan kejaksaan bekerja "normal" maka peran KPK menjadi semacam *watchdog* penindakan korupsi, terutama kalau aparat kedua lembaga itu melenceng dalam menangani tipikor yang bernilai Rp.1,- miliar atau lebih (Pasal 11 UU No. 30/2002). Di sini Kepala Polri dan Jaksa Agung harus memaparkan kebijakan nasional dalam menormalkan fungsi pemberantasan korupsi oleh kepolisian dan kejaksaan.

Meski dukungan masyarakat begitu kuat terhadap pemberantasan korupsi dan KPK, tetapi tidak mudah memelihara dukungan itu jika kinerja dan akuntabilitas KPK bermasalah. KPK dikritik tebang pilih, misalnya, karena mencokok koruptor menurut selera sendiri dalam batas-

batas normatif yang ada. Jadi, siapa dan bagaimana mengawasi KPK dalam pemberantasan korupsi?

Akuntabilitas keuangan KPK di-*audit* oleh Badan Pemeriksa Keuangan (bukan BPKP). Akuntabilitas politik (kelembagaan) KPK diwujudkan dalam pelaporan berkala secara terbuka kepada DPR dan Presiden. Tetapi akuntabilitas atas pelaksanaan wewenang penyelidik dan penyidik KPK (akuntabilitas profesional) tidak secara tegas diatur dalam UU KPK 2002.

Sejauh ini KPK bersandar kepada kode etik dan mekanisme dewan kehormatan (Keputusan Pimpinan KPK No. Kep-06/P.KPK/02/2004 tentang Kode Etik Pimpinan KPK). Dalam kode etik terdapat ketentuan tentang *zero tolerance* terhadap pelanggaran kode etik. Penegakan kode etik KPK dilakukan oleh Komite Etik yang terdiri dari gabungan Pimpinan KPK dan Penasihat KPK serta seorang atau lebih nara sumber dari luar KPK. Komite Etik KPK dibentuk sendiri oleh Pimpinan dan Penasihat KPK, dan sejauh ini bersifat *ad hoc* dan kasuistik.

Titik lemah pada akuntabilitas profesional tersebut dapat diperbaiki agar lebih dapat dipercaya, misalnya ditegaskan tentang jumlah nara sumber yang lebih banyak daripada unsur KPK. Cara lain adalah pembentukan panitia penyelidik yang bersifat *ad hoc* dan berkedudukan independen, serta beranggotakan unsur DPR, pemerintah, KY dan nara sumber yang tidak terkait dengan ketiga institusi maupun KPK.

Bagian Kedua

Titik-titik Lemah Peradilan Pidana dan Penindakan Korupsi

1

PENYALAHGUNAAN WEWENANG POLISI DAN JAKSA

Pendahuluan

Salah satu fungsi undang-undang acara pidana adalah membatasi kekuasaan negara dalam melaksanakan hukum pidana materiil dan menindak warga masyarakat yang terlibat dalam proses peradilan pidana. Hukum acara pidana melindungi para tersangka dan terdakwa terhadap tindakan aparat penegak hukum dan pengadilan. Tetapi sering lupa diungkapkan, bahwa hukum yang sama memberikan pula kewenangan tertentu kepada negara, melalui aparat penegak hukumnya, untuk melakukan tindakan-tindakan yang dapat melanggar hak asasi warganya.

Pengalaman penegakan hukum pidana di bawah HIR (*Het Herziene Indonesische Reglement*), baik di masa kolonial maupun pascakemerdekaan, memberikan pelajaran penting bahwa hukum acara pidana sangat rentan menjadi alat negara untuk menindas warga negara. Padahal secara konseptual keberadaan negara bertujuan menjamin hak-hak warga negara. Dalam praktek, dengan kekuasaan yang dimiliki negara aparat penegak hukum seringkali berlaku arogan yang merasa diri lebih berkuasa dari rakyat dan menjadikan warga negara sebagai obyek pelampiasan arogansinya.

Watak kekuasaan semacam ini dilegitimasi oleh hukum formil (hukum acara pidana) yang lebih banyak memberikan hak dan otoritas kepada aparat penegak hukum untuk melakukan tindakan yang mengurangi hak asasi warga negara, tanpa memberikan hak yang cukup kepada warga negara untuk menggugat atau mengajukan keberatan terhadap tindakan negara tersebut melalui proses hukum yang adil dan *fair*.

Sejumlah pengalaman menakutkan pernah terjadi pada saat berlakunya HIR, bahkan sebagiannya tetap terjadi di bawah KUHAP (Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana) dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981. Tercatat praktek pemberangusan hak asasi warga negara di masa HIR, antara lain penangkapan yang berkepanjangan tanpa akhir. Ada yang bertahun-tahun mendekam dalam tahanan, tapi orang dan berkas perkaranya tak kunjung sampai di pengadilan. Atau berkas perkaranya sudah bertahun-tahun dilimpahkan ke pengadilan, namun perkaranya dibiarkan tanpa disidangkan dan terdakwanya sudah kurus-kering mendekam di balik tembok tahanan. Sering dilakukan penangkapan atau penahanan tanpa surat perintah maupun penjelasan kejahatan yang disangkakan atau didakwakan.

Kehadiran KUHAP sesungguhnya untuk menghapus segala tindakan yang bertentangan dengan hak asasi manusia yang dilakukan oleh aparat negara, yang sebetulnya berkewajiban menjamin dan melindungi hak asasi manusia. Karena itu semangat pembentukan KUHAP adalah menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia agar ditempatkan sebagai manusia utuh dengan segala kehormatan dan hak asasi yang melekat dalam diri setiap manusia.

Selama kurang lebih 26 (dua puluh enam) tahun, KUHAP belum mampu mewujudkan semangat dan cita-cita-nya sendiri. Masih banyak praktek penindasan hak asasi warga negara oleh aparat penegak hukum. Kekerasan dan penyiksaan dalam penyidikan maupun penuntutan tetap berlangsung, bahkan dianggap sebagai metode yang telah membudaya, meskipun telah ada perubahan sistem KUHAP yaitu tidak menghendaki pengakuan terdakwa sebagai alat bukti; KUHAP secara implisit juga mencoba memberikan perlindungan untuk menghindari perlakuan kasar, kekerasan dan penyiksaan.

Belakangan muncul suatu gejala yang sangat merusak tatanan penegakan hukum yaitu mafia peradilan. Kondisi ini dilegitimasi dengan ketentuan KUHAP yang banyak memberikan diskresi kepada aparat

penegak hukum, yang pada prakteknya banyak digunakan sebagai alat negosiasi untuk mendapatkan imbalan material. Diperparah dengan lemahnya sistem pengawasan terhadap lembaga penegak hukum dan ketidakmampuan negara membiayai penegakan hukum secara memadai, berbagai faktor tersebut sangat memperburuk citra penegakan hukum di mata masyarakat. Akhirnya hukum menampilkan diri bukan sebagai tempat mendapatkan keadilan, tapi tempat mempertaruhkan uang untuk membeli keadilan.

Upaya meminimalisir penyalahgunaan wewenang sampai saat ini masih dalam proses pemikiran, salah satunya dengan koreksi terhadap KUHAP. Sebagai kontribusi bagi revisi KUHAP maupun memperbaiki peraturan teknis penyidikan dan penuntutan, kajian KHN ini mengidentifikasi bentuk-bentuk penyalahgunaan wewenang dalam penyidikan oleh polisi dan penuntutan oleh jaksa dalam proses pradilan pidana, mengkaji faktor-faktor penyebabnya dan merekomendasikan upaya meminimalisir penyalahgunaan wewenang dimaksud.

Ragam Penyalahgunaan Wewenang

Beragam bentuk penyalahgunaan wewenang polisi dalam penyidikan dan jaksa dalam penuntutan dapat dikemukakan sebagai berikut.

1) Tingkat Penyelidikan dan Penyidikan oleh Polisi
   a) Pembiaran terhadap dugaan tindak pidana.
      Biasanya polisi sebagai penyelidik bertindak sebagai *backing* dari suatu sindikat kejahatan yang terorganisir, misalnya peredaran narkoba, judi, *illegal logging*, dll.
   b) Menutup atau memproses perkara karena kolusi.
      Penutupan perkara biasanya dilakukan atas permintaan terlapor atau tersangka, dalam tahap penyidikan. Adakalanya kasus semacam ini tanpa penyampaian SPDP (Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan) lebih dahulu kepada Jaksa, sehingga semakin mudah bagi penyidik untuk mengambangkan atau menutup perkara. Dalam memproses perkara karena permintaan seseorang, baik korban maupun orang yang berkepentingan, biasanya polisi penyidik akan melakukan berbagai macam

cara meski secara materiil kasus tersebut sesungguhnya tidak memenuhi unsur tindak pidana yang dituduhkan.

c) Rekayasa barang bukti.
Praktik ini banyak dijumpai, misalnya dalam kasus peredaran narkoba atau *illegal logging*.

d) Intimidasi secara psikis maupun fisik.
Praktik ini terutama terjadi terhadap mereka yang tidak memiliki sumber daya yang memadai, baik pendidikan maupun ekonomi. Mereka biasanya tidak didampingi penasihat hukum, baik karena keterbatasan ekonomi maupun tidak diberitahu dan disediakan penasihat hukum oleh penyidik.
Hasil penelitian Sentra HAM Fakultas Hukum UI dan KHN tahun 2003 menunjukkan, masih terjadi intimidasi secara psikis maupun fisik. Sebanyak 60,9% responden menjawab menerima perlakuan kasar dari pihak kepolisian. Perlakukan kasar, misalnya pemukulan oleh petugas kepolisian, tidak hanya terjadi ketika mereka ditangkap tetapi juga terjadi ketika mereka berada dalam proses pemeriksaan di kepolisian.[1] Sebanyak 78,7% responden mengalami perlakukan kasar ketika diperiksa di kepolisian. Perlakuan kasar umumnya dilakukan dengan cara memukul dengan tangan, memakai alat pemukul, membentak-bentak dan/atau dengan cara mengancam. Bahkan terdapat pula seorang responden yang menyatakan bahwa selain dirinya dipukul dan dibentak-bentak, juga disetrum oleh petugas kepolisian.[2]

e) Salah tangkap dan asal tangkap.
Menurut pemantauan media yang dilakukan Komnas HAM dari Maret 2003-Maret 2004, penyalahgunaan wewenang yang banyak terjadi adalah salah tangkap (47), tindakan kekerasan terhadap pelaku kriminalitas (37), *backing* tindakan kriminalitas seperti judi dan prostitusi (32), terlibat suap menyuap/pemerasan dengan pelaku kriminalitas (31), main tembak (23), salah tembak (20).[3] Pemantauan media ini menemukan sejumlah peristiwa yang menunjukkan ketidakakuratan polisi dalam menangkap sasaran. Ketika orang yang ditangkap sudah dipukuli, baru

[1] Sentra HAM FH-UI dan Komisi Hukum Nasional (KHN), *Laporan Penelitian tentang Akses ke Peradilan, Komisi Hukum Nasional,* 2003, hal. 202-203.

[2] *Ibid*.

[3] Komnas HAM, *Citra dan Kinerja POLRI*, Komnas HAM, 2004, hal. 21.

diketahui bahwa orang tersebut bukan sasaran yang dimaksud. Hal semacam ini banyak terjadi.

f) Penggunaan wewenang menahan untuk memeras korban/ keluarga.

Kewenangan penyidik untuk menahan atau tidak menahan tersangka terkadang digunakan bukan untuk kepentingan pemeriksaan kasus dan tidak sesuai persyaratan KUHAP (yaitu bila dikhawatirkan melarikan diri, menghilangkan barang bukti, mengulangi tindak pidana lagi). Kewenangan ini terkadang digunakan penyidik untuk mendapatkan sesuatu imbalan dari tersangka/keluarga, karena kedudukan mereka sebagai pihak yang sangat membutuhkan ”uluran tangan” penyidik dan penyidik menjadi satu-satunya ”dewa penolong”. Bagi sebagian tersangka penahanan terkait citra di lingkungan sekitar yaitu dicap (*stigma*) oleh masyarakat sebagai orang yang salah, sehingga berbagai macam cara dilakukan tersangka dan/atau keluarga agar tidak ditahan. Dalam kondisi seperti ini penyidik justru mengambil keuntungan dengan meminta imbalan tertentu untuk tidak melakukan penahanan.

g) Penyimpangan Prosedur Penangguhan Penahanan.

Seseorang yang ditahan dapat mengajukan penangguhan penahanan atau pengalihan penahanan dari tahanan rumah tahanan (Rutan) ke tahanan luar, baik tahanan rumah maupun tahanan kota. Penangguhan penahanan dapat dilakukan dengan jaminan uang atau orang. Jaminan uang harus dititipkan kepada panitera pengadilan negeri (PN) di wilayah hukum tempat terjadinya tindak pidana, sedangkan jaminan orang harus dengan membuat surat pernyataan sebagai jaminan. Dalam praktik, jaminan uang yang seharusnya dititipkan di PN sering menjadi ”transaksi” untuk kepentingan pribadi sehingga uang jaminan tersebut tidak pernah kembali meski tersangka tidak melarikan diri, menghilangkan barang bukti atau mengulangi tindak pidana lagi.

Masalah lainnya adalah besarnya uang jaminan. Tetapi, sebagai contoh, Surat Keputusan Kapolri No. Pol. SKEP/1205/ X/2000 tidak menentukan besarnya jaminan untuk pengajuan penangguhan penahanan. Celah hukum ini sering dimanfaatkan

penyidik untuk menentukan besarnya jaminan berdasarkan kesepakatan. Uang jaminan tersebut lebih tepat disebut ”suap” atau setidak-tidaknya gratifikasi, karena pada kenyataannya uang tersebut tidak pernah kembali ketika tersangka tidak terbukti melanggar KUHAP.

Penangguhan penahanan juga dapat diubah dengan ”wajib lapor” namun dapat dihapus bila ada transaksi lain. Hasil penelitian Sentra HAM UI dan KHN tahun 2003 menunjukkan, sebanyak 80,44% responden yang terdiri dari tersangka/tedakwa menyatakan tidak mengajukan penangguhan penahanan karena mengetahui ketentuan ini dan tidak memiliki biaya untuk meminta penangguhan penahanan. Permohonan penangguhan yang ditolak lebih banyak didasarkan pada alasan bahwa mereka masih diperlukan dalam proses pemeriksaan. [4]

2) Tingkat Penuntutan oleh Jaksa

a) Tidak melimpahkan perkara ke Pengadilan Negeri.

Penyalahgunaan ini terjadi karena kolusi antara penuntut dengan tersangka, keluarga atau penasihat hukum tersangka, sehingga perkara dibuat menggantung dan tidak dilimpahkan ke pengadilan, padahal berkas perkara sudah lengkap, namun juga tidak dikeluarkan SP3 (Surat Perintah Penghentian Penuntutan). Penyalahgunaan wewenang semacam ini biasanya melibatkan jaksa yang mendapat tugas sebagai penuntut umum (JPU) dalam suatu kasus maupun pimpinan kejaksaan negeri. Penyalahgunaan wewenang semacam ini rentan terjadi terhadap tindak pidana tanpa korban (*crime without victim*), misalnya pada kasus narkoba, *illegal logging*, dan tanpa perhatian masyarakat melalui media massa maupun tekanan publik.

b) Melakukan pemerasan.

Pejabat, pengusaha atau kontraktor adalah pihak-pihak yang mudah dicari kesalahannya oleh Jaksa, baik yang betul-betul bermasalah atau yang dapat direkayasa untuk dapat disangka bersalah. Terhadap mereka ini Jaksa seringkali menjadikan sumber mata pencaharian atau yang sering disebut dengan mesin ATM (anjungan tunai mandiri).

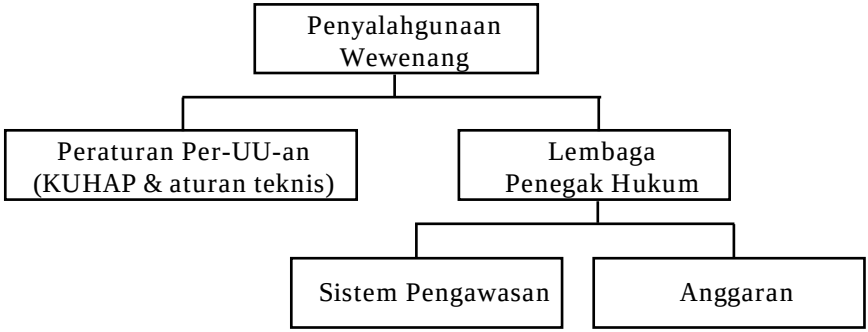
[4] *Ibid.*

c) Melepaskan tahanan dengan tujuan mendapat imbalan.
KUHAP membolehkan penahanan dan penahanan lanjutan oleh penuntut jika tersangka dikhawatirkan melarikan diri, menghilangkan barang bukti dan mengulangi tindak pidana lagi. Tetapi penafsiran atas kriteria ini bersifat sangat subyektif, tergantung penuntut. Kondisi penegakan hukum yang penuh dengan mafia peradilan membuka kesempatan luas untuk menggunakan ketentuan ini demi keuntungan material. Pada akhirnya kewenangan ini banyak diperjualbelikan oleh penuntut.

Faktor Penyebab Penyalahgunaan Wewenang

Terdapat dua faktor yang tampaknya menyebabkan penyalahgunaan wewenang dalam uraian di muka. *Pertama*, faktor KUHAP dan aturan teknis dalam penyidikan dan penuntutan. Ketentuan-ketentuan dalam KUHAP yang *interpretable* dan memberikan diskresi yang luas kepada aparat penegak hukum telah menjadi sumber terjadinya penyalahgunaan wewenang, sementara hak masyarakat untuk melakukan upaya hukum terhadap penyalahgunaan wewenang oleh aparat penegak hukum tidak diakomodir secara proporsional oleh KUHAP.

Kedua, sistem kelembagaan aparat penegak hukum. Lembaga penegak hukum masih mewarisi budaya ketertutupan dan solidaritas korps yang sangat tinggi. Hal ini berdampak pada lemahnya sistem pengawasan internal. Sementara itu kesejahteraan aparat penegak hukum dan biaya operasional penegakan hukum yang sangat minim mendorong terjadinya praktek-praktek pencarian dana baik untuk kesejahteraan maupun untuk operasional secara tidak halal. Hal ini tentu saja menciderai wajah penegakan hukum di Indonesia.



Dalam KUHAP terdapat beberapa ketentuan yang menimbulkan penyalahgunaan wewenang, antara lain:

1) KUHAP tidak memberikan pengertian dan batasan yang jelas untuk menentukan terpenuhinya "bukti permulaan yang cukup." Hal ini memudahkan penetapan seseorang sebagai tersangka meskipun bukti masih lemah. Aturan teknis dalam penyidikan juga tidak merinci ketentuan tentang kecukupan bukti permulaan untuk menentukan seseorang dapat ditetapkan sebagai tersangka.
2) Dalam pemeriksaan tersangka KUHAP tidak membatasi waktu sampai berapa lama seorang tersangka dapat dikenai status sebagai tersangka, meskipun KUHAP membatasi waktu penahanan dan harus dibebaskan demi hukum bila masa penahanan telah habis. Namun habisnya masa penahanan tidak secara otomatis memberikan kepastian status seseorang sebagai tersangka. Dalam praktek banyak orang menyandang status sebagai tersangka, sementara perkaranya tidak diajukan ke pengadilan dan tidak pula dihentikan (SP-3) dalam waktu yang sangat lama. Dalam kasus ini hak seseorang untuk mendapatkan kepastian hukum menjadi ternodai.
3) Ketentuan tentang penahanan dalam KUHAP sangat subyektif. Seseorang dapat ditahan bila dikhawatirkan melarikan diri, menghilangkan barang bukti dan mengulangi tindak pidana. Ketentuan obyektif penahanan hanya terkait dengan lamanya ancaman hukuman, sementara persyaratan lainnya sangat tergantung kemauan aparat penegak hukum. Hal ini menyebabkan kewenangan untuk menahan atau tidak menahan tergantung dari hasil "negosiasi" dengan aparat.
4) Ketentuan tentang penyitaan. Kondisi Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara (RUPBSAN) sudah tidak layak pakai, jumlah tenaga yang merawat juga masih sangat terbatas, sehingga muncul praktek-praktek penggelapan barang sitaan.

Kelembagaan dan perilaku aparat penegak hukum sangat mempengaruhi bekerjanya sistem penegakan hukum. Dua hal masih menjadi masalah serius di tubuh aparat penegak hukum, yaitu lemahnya sistem pengawasan dan minimnya anggaran untuk kesejahteraan aparatur maupun operasional penegakan hukum. Sejak era reformasi tuntutan masyarakat untuk memperbaiki sistem pengawasan terhadap polisi

maupun jaksa sangat kuat. Tuntutan ini direspon pembuat UU dengan membentuk lembaga pengawas eksternal untuk polisi (Kompolnas) maupun jaksa (Komjak). Sementara itu aparat penegak hukum merespon tuntutan tersebut dengan memperbaiki sistem pengawasan internal. Jabatan sebagai aparat pengawas internal tidak lagi dianggap posisi buangan atau bagi mereka yang terkena sanksi namun telah diposisikan secara strategis.

Namun masyarakat tetap meragukan efektivitas lembaga pengawas internal ini karena di dalam institusi aparat penegak hukum tertanam kuat solidaritas korps serta budaya ketertutupan. Kedua hal ini dianggap menjadi kendala tersendiri bagi terbentuknya sistem pengawasan internal yang obyektif dan terbuka. Sementara itu lembaga pengawas eksternal yang diharapkan mampu menembus solidaritas korps dan ketertutupan, dan menggantinya dengan budaya keterbukaan dan obyektivitas tidak didesain dan diberikan wewenang yang memadai untuk melakukan pengawasan eksternal.

Kompolnas yang diharapkan menjalankan fungsi pengawasan terhadap Polri, sebagaimana tuntutan masyarakat, ternyata diposisikan sebagai "penasehat presiden di bidang kepolisian" dan bukan sebagai pengawas eksternal Polri. Komjak setali tiga uang. Meski berwenang menerima pengaduan, Komjak tidak langsung menangani pengaduan tetapi harus menyampaikan dulu kepada aparat pengawas internal kejaksaan. Kedudukan Kompolnas dan Komjak di Jakarta tidak akan maksimal dalam menampung pengaduan penyalahgunaan wewenang yang terjadi di daerah. Hal ini juga memperlebar rentang kendali pengawasan (*span of control*) terhadap kepolisian maupun kejaksaan.[5]

Keterbatasan anggaran negara untuk membiayai kebutuhan operasional penegakan hukum maupun menjamin kesejahteraan personil aparat penegak hukum merupakan faktor lain yang dianggap sebagai sumber penyimpangan. Faktor ini bahkan selalu dijadikan legitimasi bagi praktek-praktek penyalahgunaan wewenang. Karena faktor ini, seolah aparat penegak hukum sedikit ditolelir untuk mencari sumber pendapatan dari luar APBN, sehingga banyak aparat penegak hukum menjadi cukong suatu sindikat kejahatan, memeras pencari keadilan, dan lain-lain.

[5] Lihat uraian tentang komisi-komisi pengawasan atas penegak hukum di dalam buku ini.

Masyarakat pencari keadilan semakin sulit mendapatkan keadilan bila tidak ada uang. Karena begitu mahalnya berurusan dengan hukum di negeri ini, akhirnya rakyat berkesimpulan bahwa hukum hanya bagi orang kaya. Pepatah bahwa "hukum bagaikan jaring laba-laba" yang hanya menjerat rakyat kecil dan lemah namun mudah ditabrak oleh yang kuat dan kaya, semakin mendekati kenyataan.

Keterbatasan negara membiayai penegakan hukum juga berdampak pada rusaknya sistem kelembagaan aparat penegak hukum. Seluruh mekanisme organisasi oleh pemegang kekuasaan di lembaga tersebut dikomersialkan, mulai dari perekrutan, kenaikan pangkat, promosi jabatan, mutasi, dan lain-lain. Penilaian obyektif yang didasarkan pada prestasi berada di urutan paling bawah, yang teratas adalah jumlah setoran. Hal ini telah berlangsung lama, bahkan telah menjadi bagian dari budaya organisasi aparat penegak hukum. Suasana organisasi yang syarat dengan permainan uang memaksa aparatur penegak hukum generasi berikutnya untuk berperilaku sama. Akhirnya kondisi tersebut berjalan berulang-ulang dan secara sistemik melibatkan setiap struktur dalam organisasi.

Kondisi organisasi seperti ini pada akhirnya banyak mencetak aparat penegak hukum yang "mata duitan". Faktor penyebabnya bukan hanya *moral hazard* perseorangan tapi *moral hazard* sistemik. Calon aparat penegak hukum yang memiliki potensi moral baik, dipaksa mengikuti budaya organisasi yang korup; kalau tidak mengikuti maka kariernya terancam, bahkan tersingkir dari persaingan. Kerusakan yang parah tersebut membutuhkan terapi kejut (*shock theraphy*) untuk melakukan perombakan total, tidak setengah-setengah dan situasional, karena berpotensi kembali menjadi lebih buruk bila suatu saat kita lengah tidak lagi menyoroti kinerja aparat penegak hukum.

Karena persoalannya sudah menjalar ke berbagai persoalan lain maka tidak bisa hanya memperbaiki anggaran kesejahteraan aparat dan biaya operasional. Sistem internalnya harus diperbaiki juga, misalnya sistem pengawasan, responsifitas terhadap keluhan masyarakat, transparansi dalam menangani pengaduan masyarakat. Masalah anggaran pun tidak hanya menyangkut jumlah anggaran yang dialokasikan, tetapi juga mengenai cara mengelolanya. Menjadi persoalan baru bila peningkatan anggaran tidak berdampak pada pelayanan kepada masyarakat.

Saat ini organisasi polisi dan jaksa bersifat mandiri, tidak berada di bawah departemen apapun, dan otoritasisasi pengelolaan anggaran juga mandiri. Seharusnya kedua institusi ini memiliki sistem pengelolaan anggaran yang transparan, partisipatif dan akuntabel. Seluruh siklus anggaran hendaknya dilaksanakan dengan prinsip-prinsip *good governance* mulai dari perencanaan, distribusi, pelaksanaan, pertanggungjawaban, monitoring dan evaluasi. Perencanaan hendaknya bertumpu pada kebutuhan organisasi terdepan (yaitu Polres dan Kejaksaan Negeri). Artinya, perencaan anggaran harus *bottom-up*, berdasar pada kebutuhan nyata di tingkat bawah, tidak berdasarkan pada asumsi, juga disertai dengan indikator keberhasilan yang jelas sehingga dapat diukur tingkat pencapaian program.

Alokasi anggaran seharusnya tidak hanya bersifat global dalam bentuk DIPA (Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran), yang jumlahnya sudah ditentukan dalam pagu anggaran, namun harus terperinci menjadi anggaran setiap satuan misalnya Polres, Polda, Polwil atau Kejari, Kejati karena setiap wilayah/daerah memiliki karakteristik persoalannya masing-masing. Hal ini akan memudahkan pertanggungjawaban, baik kepada publik maupun institusi di tingkat atas. Saat ini pertanggungjawaban Polri maupun Kejaksaan menyatu secara nasional sehingga sulit untuk mengetahui alokasi dari APBN, kebutuhan sesungguhnya dan keterpenuhan anggaran suatu Polres atau Kejari.

Sumber anggaran Polri dimungkinkan berasal dari APBD, karena daerah juga memiliki fungsi memelihara keamanan dan ketertiban. Seharusnya hal ini mendorong perubahan manajemen pengelolaan anggaran di tubuh Polri, yaitu perencanaan anggaran yang berbasis di tingkat satuan terdepan. Polres harus memformulasikan program, dan kebutuhan anggarannya dikoordinasikan dengan Pemerintah Daerah yang memiliki kebutuhan yang sama dalam bidang keamanan dan ketertiban.

Tetapi ketentuan UU No. 2 tahun 2002 tentang Polri yang berdampak pada anggaran juga mengandung kelemahan, antara lain: [6]

1) UU Polri tidak secara eksplisit menegaskan bahwa anggaran Polri berasal dari APBN, kecuali penegasan tentang anggaran untuk Kompolnas. Dapat diduga bahwa sumber anggaran *off-budget* dari pos masyarakat menjadi titik lemah Polri dalam akuntabilitas dan

[6] Muradi Clark, *TNI & POLRI: Analisis Tentang Penataan Kelembagaan Politik dalam SSR di Indonesia*. Lihat http://muradi.wordpress.com/2007/04/14/tni-polri-analisis-tentang-penataan-kelembagaan-politik-dalam-ssr-di-indonesia.

transparansi anggaran. Sumber dari masyarakat meliputi Partisipasi Teman (Parman), Partisipasi Kriminal (Parmin), dan Partisipasi Masyarakat (Parmas).

2) Tumpang tindih tugas dan wewenang Kapolri, yaitu sebagai penyelenggara operasional dan perumus berbagai kebijakan non-operasional. Hal ini tidak mencerminkan manajemen dan penyelenggaraan negara yang baik, sebab kodrat polisi di berbagai belahan dunia adalah sebagai institusi pengelola keamanan yang bersifat operasional.
3) Konsep Polri sebagai polisi nasional menyebabkan daerah enggan memberikan bantuan kepada institusi Polri. Hal ini terkait dengan tidak adanya *share* dalam bentuk desentralisasi manajemen Polri ke daerah, sehingga Polda akan terintegrasi dalam hubungan kelembagaan dan Polri secara institusi akan mendapatkan dukungan anggaran operasional di daerah. Sebagai contoh, anggaran Polri tahun 2007 sekitar Rp. 18,- triliun hanya memenuhi sepertiga dari kebutuhan anggaran.
4) Kurangnya transparansi dan akuntabilitas Polri sebagai lembaga negara. Hal ini dipicu oleh anggaran Polri yang hanya memenuhi kurang dari 30 % kebutuhan, sehingga banyak dana operasional Polri berasal dari sumber yang tidak jelas.
5) Tataran tugas, wewenang, dan tanggung jawab Polri dalam masyarakat demokratis tidak diatur secara spesifik, melainkan lebih mencerminkan hegemoni Polri dalam berbagai aspek kehidupan.

Bagaimana dengan Kejaksaan? Tahun 2007 Kejaksaan mendapatkan alokasi anggaran sebanyak Rp. 1,7 triliun. Jumlah ini masih dianggap minim oleh pimpinan Kejaksaan Agung. Tunjangan fungsional jaksa pun amat kecil dibandingkan anggota Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) atau hakim. Sesuai Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2003 tentang Peraturan Gaji PNS, gaji pokok jaksa setara dengan PNS di instansi pemerintahan lain. Untuk tunjangan fungsional, sesuai Keppres No. 158 Tahun 2000, tunjangan terendah Ajun Jaksa Madya (III/a) sebanyak Rp. 600,- ribu, sedangkan yang tertinggi untuk Jaksa Utama (IV/e) Rp. 2,5 juta. Kalau digabungkan, *takehome pay* seorang jaksa yang punya kepangkatan maksimal Rp 4,57 juta. Jumlah ini amat kecil dibandingkan gaji pimpinan KPK yang mencapai Rp 30 juta lebih.

Rekomendasi

(1) Pengertian dan batasan bukti permulaan yang cukup harus terbatasi misalnya dengan 2 (dua) alat bukti.
(2) Kecukupan alat bukti untuk memenuhi "bukti permulaan yang cukup" harus dimintakan penetapannya kepada hakim komisaris sebelum dilakukan upaya paksa.
(3) Juklak maupun Juknis penyidikan dan penuntutan perlu diperbaiki untuk mengisi kekosongan pengertian dan batasan bukti permulaan yang cukup.
(4) RUU KUHAP mengatur batas waktu maksimal seseorang ditetapkan sebagai tersangka setelah itu tersangka harus mendapat kepastian apakah perkaranya si-SP3 atau diajukan ke penuntutan.
(5) RUU KUHAP atau Juklak dan Juknis penyidikan dan penuntutan mengatur syarat obyektif untuk melakukan penahanan selain syarat lamanya ancaman hukuman serta mempersyaratkan penahanan oleh penyidik maupun penuntut harus mendapat ijin pengadilan sebagaimana penyitaan dan penggeledehan.
(6) Mekanisme untuk memproses pengaduan masyarakat oleh lembaga pengawas internal baik Polri maupun Kejaksaan dilakukan dalam sidang terbuka dan dibuka untuk umum.
(7) Kompolnas ditingkatkan menjadi lembaga pengawas eksternal yang berwenang memproses pengaduan masyarakat tentang penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh anggota Polri.
(8) Perlu dibentuk Kompolda di daerah untuk mendekatkan rentang kendali pengawasan (*span of contro*l) terhadap Polri di daerah.
(9) Komisi Kejaksaan diberi wewenang untuk langsung memproses penyalahgunaan wewenang yang dilakukan jaksa.
(10) Perlu pula dibentuk kantor perwakilan Komisi Kejaksaan di daerah.
(11) Proses penyusunan anggaran di tubuh Polri dan Kejaksaan perlu dilakukan secara *buttom-up* sesuai dengan kebutuhan setiap satuan.
(12) UU Polri 2002 perlu diubah, khususnya untuk mempertegas bahwa sumber anggaran Polri tidak hanya APBN namun dapat pula berasal dari APBD khusus untuk anggaran keamanan bukan penegakan hukum.

2

KERAWANAN DALAM PENINDAKAN KORUPSI

Latar Belakang

Gambaran umum tentang proses peradilan pidana berlaku juga dalam penanganan tindak pidana korupsi (tipikor). Terdapat tiga instansi yang berwenang melakukan penindakan korupsi, yaitu kepolisian yang proses peradilannya melalui Pengadilan Umum, kejaksaan yang proses peradilannya juga melalui Pengadilan Umum, dan KPK yang proses peradilannya melalui Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Pengadilan Tipikor).

Dalam proses penyidikan dan penuntutan, kepolisian dan atau kejaksaan berwenang menerbitkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) dan Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan Perkara (SKP3), sementara KPK tidak memiliki kewenangan tersebut. KPK berwenang mengambil alih perkara korupsi yang sedang ditangani Kepolisian dan atau Kejaksaan. KPK berwenang melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan, sementara Kepolisian dan Kejaksaan tidak berwenang untuk itu.

Untuk melakukan penyitaan dan penggeledahan kepolisian dan kejaksaan harus meminta izin Ketua Pengadilan Negeri (PN) setempat, sementara KPK tidak memerlukan izin penyitaan dari Ketua PN tetapi memerlukan izin dalam hal penggeledahan. KPK tidak memerlukan izin Presiden untuk memeriksa pejabat negara, sementara Kepolisian dan Kejaksaan memerlukannya.

Dalam proses sidang di Pengadilan Umum, jangka waktu penyelesaian perkara di tingkat pertama selama 6 bulan berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA), tetapi untuk tingkat selanjutnya tidak ditentukan. Di Pengadilan Tipikor, penyelesaian perkara di tingkat pertama maksimal selama 90 hari harus sudah diputus, di tingkat banding selama 60 hari, dan dalam tingkat selama 90 hari.

Hakim Pengadilan Tipikor terdiri atas hakim PN dan hakim ad hoc. Hakim ad hoc diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Ketua MA. Pemeriksaan perkara di Pengadilan Tipikor dilakukan oleh majelis hakim yang berjumlah 5 orang, terdiri dari 2 orang hakim karir dan 3 orang hakim ad hoc. Pengadilan Tipikor juga berwenang memeriksa dan memutus perkara korupsi yang dilakukan di luar wilayah negara RI oleh warga negara RI.

Permasalahan

Berikut ini diuraikan masalah-masalah yang dijumpai dalam proses penindakan korupsi pada tiap tahapan peradilan pidana.

1) Tahap Penyelidikan/Penyidikan
   a) Penahanan.
      Berdasarkan Pasal 21 KUHAP, penilaian untuk menahan tersangka/terdakwa kasus korupsi tergantung pada subyektifitas penegak hukum yang tidak jelas ukurannya. Banyak tersangka atau terdakwa kasus korupsi yang tidak ditahan dengan alasan tidak ada yang menimbulkan kekhawatiran aparat, tersangka begitu mudah ditangguhkan penahanannya meski belum lama ditahan, tersangka menggunakan alasan sakit untuk mengajukan penangguhan penahanan, dan banyak tersangka atau terdakwa keluar dari tahanan yang disebabkan panjangnya proses persidangan karena rumitnya kasus dan sulitnya pembuktian.

b) Penggeledahan dan Penyitaan.
Ketentuan Pasal 33 ayat (1) dan Pasal 38 ayat (1) KUHAP mengenai kewajiban memperoleh izin Ketua PN untuk melakukan penggeledahan dan penyitaan, seringkali memakan waktu cukup lama dan berpotensi menghambat proses penanganan korupsi, terutama bila Ketua PN menolak untuk memberikan izin.

c) Penghentian Penyidikan.
KUHAP memberi wewenang kepada penyidik untuk menerbitkan SP3, seperti yang diatur dalam Pasal 109 ayat (2) KUHAP. Pelaksanaan wewenang ini telah membuat banyak perkara tipikor yang ditangani Kepolisian atau Kejaksaan berlarut-larut dan tidak jelas penyelesaiannya, sehingga akhirnya di-SP3-kan.

d) Izin Pemeriksaan Pejabat Negara.
Praktek di daerah menunjukkan, keharusan memperoleh izin untuk memeriksa pejabat jelas telah mengakibatkan banyak perkara tipikor yang berlarut-larut penanganannya. Meskipun UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah memberi celah dilakukannya pemeriksaan tanpa izin, namun aturan itu tidak implementatif.

2) Tahap Penuntutan dan Sidang Pengadilan

a) Proses Penuntutan.
Mekanisme prapenuntutan yang diatur Pasal 110 jo. Pasal 138 KUHAP sering menimbulkan masalah: bolak-balik berkas perkara antara penyidik dan jaksa penuntut umum (JPU) tanpa pembatasan dalam KUHAP, meskipun dalam perkara tertentu, termasuk korupsi, JPU berwenang melakukan pemeriksaan tambahan (penyidikan lanjutan) sebagaimana diatur dalam Pasal 30 ayat (1) huruf e UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan.

b) Penghentian Penuntutan.
Mekanisme penghentian penuntutan dalam Pasal 140 (2) huruf a KUHAP tidak lagi relevan untuk diterapkan dalam perkara korupsi. Selain karena jarang terjadi dalam praktek, terkesan bahwa penyelesaiannya tidak menggunakan pertimbangan hukum yang tepat.

c) Alat Bukti Keterangan Terdakwa.
Dalam proses persidangan, KUHAP mengawali dengan

pembacaan surat dakwaan, dilanjutkan pemeriksaan saksi-saksi, dan mengakhiri dengan pemeriksaan terdakwa.

d) Alat Bukti Keterangan Saksi.
Menurut Pasal 185 ayat (1) KUHAP, keterangan saksi sebagai alat bukti ialah apa yang saksi nyatakan di muka sidang pengadilan.

e) Alat Bukti Keterangan Ahli.
Alat bukti dan pembuktian mengenai keterangan ahli disebutkan dalam Pasal 179 ayat (1) KUHAP, bahwa setiap orang yang diminta pendapatnya sebagai ahli kedokteran kehakiman, dokter atau ahli lainnya wajib memberikan keterangan ahli demi keadilan.

f) Sistem Pembuktian Terbalik.
Pembuktian terbalik dilakukan secara total hanya terhadap delik gratifikasi sebagaimana diatur dalam Pasal 12 B ayat (1) huruf a UU No. 20 Tahun 2001. Di sisi lain Pasal 37, Pasal 37A dan Pasal 38B UU No. 20 Tahun 2001 memberlakukan pembuktian terbalik secara "terbatas atau berimbang": JPU wajib membuktikan pelanggaran salah satu delik yang didakwakan, sedangkan terdakwa wajib membuktikan sebatas terhadap harta-benda.

3) Tahap Putusan

a) Batas Waktu Penyelesaian Berita Acara Persidangan.
Selama ini penyelesaian berita acara persidangan sangat lambat, padahal berita acara (yang merekam fakta-fakta yang terjadi di persidangan) tersebut sangat diperlukan oleh JPU maupun pengacara terdakwa untuk melanjutkan proses persidangan.

b) Perintah Penahanan dalam Putusan Hakim.
Pasal 193 KUHAP menentukan bahwa jika terdakwa diputus bersalah, hakim dapat memerintahkan terdakwa untuk ditahan. Tetapi kata "dapat" diartikan bahwa hakim bisa menahan atau tidak menahan jika terdakwa divonis bersalah dan hal ini akan sangat bergantung pada subjektifitas hakim.

c) Kebijakan Penghukuman (*Sentencing Policy*).
Disparitas adalah hal yang tidak terelakkan dalam putusan-putusan hakim di Indonesia. Tetapi disparitas yang berlebihan akan mengakibatkan kepastian hukum dilanggar.

d) Pembayaran Denda dan Uang Pengganti.
Ketentuan pidana denda dalam Pasal 30 KUHP sudah tidak

layak lagi diterapkan dalam perkara korupsi, karena hukuman kurungan pengganti denda tidak sebanding/pantas dengan besarnya denda yang ditetapkan dalam UU Tipikor.

e) Salinan Putusan.
KUHAP tidak mengatur jangka waktu pemberian petikan putusan dan salinan putusan, dan hanya menyebutkan petikan surat putusan pengadilan diberikan kepada terdakwa atau penasehat hukumnya ”segera” setelah putusan diucapkan.

f) Pelaksanaan Putusan Pengadilan.
Pasal 270 KUHAP tidak menentukan kerangka waktu untuk eksekusi putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. KUHAP hanya mengatur waktu pelaksanaan pidana denda dan pelelangan barang bukti rampasan, sedang eksekusi lainnya terutama pidana penjara tidak ditentukan jangka waktu pelaksanaannya.

g) Pengembalian Kerugian Keuangan Negara (*asset recovery*).
Hukum acara pidana mengenal dua bentuk pidana, yaitu pidana pokok dan pidana tambahan. *Asset recovery* atau pengembalian kerugian negara termasuk ke dalam pidana tambahan. Apabila pengembalian kerugian negara dimasukkan ke dalam pidana pokok maka akan sangat mengubah watak pemberantasan korupsi di Indonesia.

Uraian di atas menunjukkan, proses penindakan korupsi yang melibatkan Kepolisian, Kejaksaan dan KPK masih mengandung kelemahan. Hukum acara Pengadilan Tipikor, misalnya, dirasakan masih menghambat proses penanganan kasus korupsi dan membuka terjadinya penyalahgunaan karena untuk sebagian masih menggunakan ketentuan KUHAP.

Rekomendasi

Proses peradilan tipikor harus diperbaiki untuk mempercepat dan mengefektifkan penanganan korupsi. Bentuk perbaikan direkomendasikan untuk membenahi peradilan tipikor dari tahap penyelidikan hingga pelaksanaan putusan pengadilan, sebagai berikut.

1) Tahap Penyelidikan/Penyidikan

a) Penahanan.

Dalam penanganan perkara korupsi tidak sedikit tersangka/ terdakwa yang melarikan diri keluar negeri dan akan menjadi hambatan bagi penanganan perkara korupsi itu sendiri dan apabila tidak dilakukan penahanan atau penerapannya bersifat diskriminatif.

Seharusnya terhadap semua tersangka/terdakwa dilakukan penahanan guna memudahkan, mempercepat proses hukum, dan untuk menghindari kemungkinan diskriminasi maupun KKN.

Mengingat perkara korupsi merupakan perkara yang cukup kompleks maka masa penahanan dalam proses penyidikan perlu diperpanjang guna mencari/melengkapi alat bukti dan menghindari tersangka lolos dari jerat hukum. Aparat penegak hukum pun diwajibkan untuk melakukan penahanan di rumah tahanan negara, untuk menghindari diskriminasi dan KKN.

b) Penggeledahan dan Penyitaan.

Kewajiban memperoleh izin penggeledahan dan penyitaan diperoleh dari Ketua PN. Dalam perkara korupsi hal seperti ini perlu ditiadakan karena untuk mempermudah proses pemberantasan korupsi. Namun pengawasan tetap diperlukan, misalnya mewajibkan penyidik untuk memberitahukan atau melaporkan penggeledahan dan penyitaan kepada Ketua PN setempat.

c) Penghentian Penyidikan.

Mekanisme SP3 seharusnya dihilangkan (contohnya seperti KPK). Tujuannya untuk mencegah terjadinya KKN di tingkat penyidikan serta mendorong kehati-hatian dan keseriusan dari penyidik dalam meningkatkan suatu kasus dari tahap penyelidikan ke tahap penyidikan.

d) Izin Pemeriksaan Pejabat Negara.

Izin pemeriksaan pejabat negara dari Presiden seharusnya dihapuskan, agar tidak menjadi penghambat dalam proses penanganan perkara korupsi.

2) Tahap Penuntutan
   a) Proses Penuntutan.
      Ketentuan Pasal 110 jo 138 (2) KUHAP jo Pasal 30 (1) huruf e UU No. 16 Tahun 2004 perlu dikaji ulang dengan memberikan ketentuan yang jelas mengenai mekanisme prapenuntutan dan jangka waktu proses penuntutan, termasuk memberikan kewenangan kepada JPU untuk melakukan pemeriksaan tambahan (penyidikan lanjutan). Selain menghindari bolak-balik perkara, kemungkinan gagalnya penuntutan di pengadilan dapat perkecil.
   b) Penghentian Penuntutan.
      Mekanisme penghentian penuntutan menurut Pasal 140 (2) huruf a KUHAP seharusnya dihapuskan dalam penanganan perkara korupsi, seperti yang dilakukan KPK. Hal ini dapat mendorong penyidik lebih berhati hati dan serius dalam meningkatkan suatu perkara dari tahap penyelidikan ke tahap penyidikan.

3) Tahap Sidang Pengadilan
   a) Alat Bukti Keterangan Terdakwa.
      Seyogyanya ada ketentuan yang mengatur mengenai kebebasan dari terdakwa untuk memilih, tanpa ada tekanan, untuk diperiksa terlebih dulu pada tahap permulaan sidang pengadilan atau setelah pemeriksaan saksi dinyatakan selesai. Selain itu juga dimungkinkan terdakwa mengakui perbuatannya sejak awal persidangan dengan memberi keringanan hukuman, sehingga tidak semua saksi yang ada perlu di dengar keterangannya. Namun perlu diperhatikan bahwa pengakuan terdakwa pada tahap awal harus diwaspadai, baik untuk menghindari pengakuan yang direkayasa maupun pengakuan terdakwa yang bertujuan untuk melindungi pelaku utama korupsi.
      Model *plea bargaining* (perjanjian perkara) yang berlaku di Amerika Serikat perlu diterapkan dalam perkara korupsi. Selain menyederhanakan proses, pengembalian kerugian negara diharapkan dapat dilakukan secara optimal tanpa menghilangkan sifat pidana.
   b) Alat Bukti Keterangan Saksi.
      Mengingat korupsi merupakan jenis kejahatan *extra-ordinary crime*, oleh karena itu pemeriksaan saksi melalui *teleconference*

sangat mungkin diterapkan dan hasilnya dapat diterima sebagai alat bukti yang sah dan bagi saksi yang tergolong penting tetapi tidak mungkin dihadirkan di muka pengadilan, tentu diperlukan sejumlah persyaratan seperti: penggunaannya dilakukan di tempat resmi, dilakukan setelah diusulkan oleh JPU, dan menempatkan petugas pengadilan agar pemeriksaan dapat dilakukan secara jujur dan dalam pengawasan pengadilan. Tentu diperlukan sejumlah persyaratan seperti: penggunaannya dilakukan di tempat resmi, dilakukan setelah diusulkan oleh JPU, dan menempatkan petugas pengadilan agar pemeriksaan dapat dilakukan secara jujur dan dalam pengawasan pengadilan.

c) Alat Bukti Keterangan Ahli.
Definisi ahli dan persyaratan ahli perlu diperjelas, termasuk dari kalangan ahli hukum pidana sehingga dapat diperoleh pemahaman yang sama diantara aparat penegak hukum. Selain itu, kesaksian mereka juga perlu dikaji ulang.

d) Sistem Pembuktian Terbalik.
Dalam Pasal 37, Pasal 37A, dan Pasal 38 B UU No. 20 Tahun 2001 berlaku pembuktian terbalik secara terbatas atau berimbang, yaitu JPU wajib membuktikan pelanggaran salah satu delik yang didakwakan sedangkan terdakwa wajib membuktikan sebatas terhadap harta-benda. Namun pembuktian tersebut merupakan hak terdakwa. Logika ini kurang tepat, karena harta yang melebihi pendapatan tersangka atau terdakwa merupakan indikasi jelas dan kuat bahwa asal-usul harta-benda tersebut diduga hasil korupsi yang mudah dibuktikan oleh JPU.
Mengingat korupsi merupakan *extra-ordinary crime* maka perlu terobosan untuk mengesampingkan asas *presumption of innocence* dan *non self-incrimination*, yaitu dengan menerapkan pembuktian terbalik secara total terhadap harta-benda maupun terhadap semua delik yang didakwakan. Terdakwa akan diuntungkan jika dapat membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah, sehingga dengan mudah menjadi dasar bagi hakim untuk menyatakan bahwa dakwaan dianggap tidak terbukti (menyimpangi Pasal 183 KUHAP).
Dengan demikian sistem pembuktian terbalik seyogyanya dilakukan di sidang pengadilan yang bersifat terbuka dan tetap

memperhatikan prinsip atau asas yang berlaku umum, serta dilakukan sepenuhnya terhadap kesalahan maupun harta-benda.

4) Tahap Putusan

a) Batas Waktu Penyelesaian Berita Acara Persidangan (BAP).
BAP merupakan sumber utama bagi pembuatan putusan hakim. Dalam praktek, masih ada panitera yang tidak membuat BAP dan kalau membuat pun masih dilakukan secara manual. Selain menghambat, hal ini memungkinkan terjadinya kesalahan dalam pencatatan dan praktek KKN. Oleh karena itu pengaturan mengenai batas waktu penyelesaian BAP seyogyanya ditentukan keharusan bagi panitera untuk menyelesaikan/membuat BAP dalam batas waktu yang jelas, disertai sanksi bagi panitera yang melalaikan kewajibannya. BAP yang dibuat secara tertib dan tepat waktu akan mempermudah para pihak dalam menyelesaikan perkara korupsi. Ini memerlukan sara pendukung yang memadai. Pembuatan BAP seyogyanya diatur dalam hukum acara atau Peraturan Mahkamah Agung (Perma).

b) Perintah Penahanan dalam Putusan Pengadilan.
Pasal 193 KUHAP menentukan bahwa hakim "dapat" memerintahkan penahanan terhadap terdakwa yang diputus bersalah. Dalam putusan perkara korupsi di pengadilan umum, banyak putusan yang menyatakan terdakwa bersalah dan dijatuhi hukuman penjara tetapi tanpa perintah penahanan. Selain kontroversial dan mengusik rasa keadilan masyarakat, putusan seperti itu menyulitkan JPU untuk segera mengeksekusinya. Bila putusan pengadilan telah mempunyai kekuatan hukum tetap, terpidana bahkan telah melarikan diri karena sebelumnya tidak ditahan.
Karena itu, putusan pengadilan yang menyatakan terdakwa bersalah dalam perkara korupsi harus memuat perintah penahanan. Pasal 193 KUHAP perlu diubah dengan mewajibkan kepada hakim untuk memerintahkan terdakwa ditahan apabila terdakwa diputus bersalah.

c) Kebijakan Penghukuman (*Sentencing Policy*).
Disparitas penghukuman dalam perkara korupsi seringkali terjadi dan mengusik rasa keadilan masyarakat. Untuk itu

diperlukan kebijakan penghukuman (*sentencing policy*), agar terhadap perkara yang sebanding para hakim dapat membuat putusan yang tidak jauh berbeda, tepat, jelas, serasi, dan konsisten dengan tetap menghormati prinsip kebebasan hakim dalam menjatuhkan hukuman. Baik hakim maupun JPU yang melanggar kebijakan penghukuman perlu diberi sanksi yang dipublikasikan, misalnya tidak diperbolehkan memeriksa perkara korupsi untuk beberapa waktu. Diharapkan disparitas penghukuman dapat diatasi dan rasa keadilan pun dapat tercapai dalam memutus suatu perkara.

d) Pembayaran Denda dan Uang Pengganti.
Ketentuan pidana denda yang diatur dalam Pasal 30 KUHP sudah tidak layak diterapkan dalam perkara korupsi, karena hukuman kurungan pengganti denda tidak sebanding/pantas dengan denda yang ditetapkan dalam UU Tipikor. Untuk itu, hukuman pengganti denda perkara tipikor seyogyanya bukan kurungan tetapi perampasan harta dan atau pidana penjara (sebagaimana alternatif bagi pembayaran uang pengganti dalam Pasal 18 ayat (3) UU No. 31 Tahun 1999). Ketentuan yang belum diatur adalah kerangka waktu bagi jaksa untuk menyetorkan pembayaran denda dan uang pengganti yang telah diterima oleh JPU ke kas negara. Perlu diatur secara tegas kerangka waktu bagi JPU untuk menyetor hasil denda dan uang penganti ke kas negara.

e) Salinan Putusan.
KUHAP tidak mengatur jangka waktu pemberian petikan putusan dan salinan putusan dan hanya menyebutkan petikan surat putusan pengadilan diberikan kepada terdakwa atau penasehat hukumnya ”segera” setelah putusan diucapkan. Dalam praktek salinan putusan seringkali terlambat diberikan oleh pihak pengadilan, padahal salinan putusan sangat diperlukan sebagai bahan untuk menyiapkan memori banding dan kasasi (yang waktunya hanya 14 hari sejak permohonan diajukan). Idealnya, putusan pengadilan telah selesai disiapkan oleh hakim (secara final) sebelum putusan diucapkan dan ditandatangani, setelah sidang ditutup dapat diberikan langsung kepada pihak yang berkepentingan. Hal ini perlu diatur (misalnya dalam Peraturan MA).

f) Pelaksanaan Putusan Pengadilan.
Pelaksanaan putusan pengadilan yang diatur dalam Pasal 270 KUHAP perlu diubah dengan menentukan kerangka waktu pelaksanaan putusan pengadilan perkara korupsi yang berlaku untuk semua jenis hukuman.

g) Pengembalian Kerugian Keuangan Negara.
Pertama, Pasal 28 UU No. 31 Tahun 1999 telah mewajibkan tersangka maupun terdakwa memberikan keterangan tentang harta bendanya maupun harta benda keluarganya. Namun, sanksi bagi tersangka atau terdakwa perlu ditetapkan dan ditegaskan kembali dengan mengkualifisir sebagai delik yang diatur dalam Pasal 21-22 UU No. 31 Tahun 1999 apabila tersangka/terdakwa menolak memberi keterangan atau memberi keterangan yang tidak benar (mengenai harta benda).
Kedua, meskipun Pasal 38B ayat (5) UU No. 20 Tahun 2001 belum dilaksanakan, seyogyanya diatur sesi khusus dalam persidangan untuk menelusuri harta kekayaan terdakwa yang telah disita maupun yang belum disita tanpa perlu diminta oleh JPU maupun terdakwa.
Ketiga, Pasal 32-34 UU No. 31 Tahun 1999 dan Pasal 38C UU No. 20 Tahun 2001 belum operasional karena belum pernah digunakan oleh JPN, maupun instansi yang dirugikan, untuk melakukan litigasi perdata terhadap tersangka, terdakwa, terpidana maupun ahli waris terpidana. Hambatan utama berkaitan dengan berlakunya hukum acara perdata umum, bahwa penggugat mempunyai beban untuk membuktikan dalil-dalil gugatannya (pembuktian formil). Oleh karena itu, perlu diatur oleh hukum acara perdata khusus dalam UU Antikorupsi dan menerobos pola baku yang ada dalam hukum acara perdata (di antaranya tentang jangka waktu penyelesaian, penerapan beban pembuktian terbalik, pembebasan biaya perkara, tidak adanya proses perdamaian, dan kemudahan dalam proses sita jaminan).
Keempat, peran serta masyarakat dalam pengembalian kerugian negara perlu mendapat penghargaan yang layak. Ketentuan tentang premi dalam PP No. 71 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan

dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi perlu ditinjau kembali. Ketentuan tentang penghargaan bagi peran masyarakat tersebut perlu dimuat dalam UU Antikorupsi dengan premi sebesar 25% dari kerugian negara yang berhasil diselamatkan.

3
PEMENUHAN HAK-HAK PENCARI KEADILAN PIDANA

Pendahuluan

Hukum pidana dan hukum acara pidana diperuntukan untuk melindungi masyarakat terhadap kesewenang-wenangan penguasa. Sering dikatakan bahwa fungsi hukum acara pidana adalah untuk membatasi kekuasaan negara dalam bertindak terhadap warga masyarakat yang terlibat dalam proses peradilan pidana.[1] Ketentuan-ketentuan dalam hukum acara pidana antara lain berfungsi untuk melindungi para tersangka dan terdakwa terhadap tindakan aparat negara dalam menjalankan fungsi penegakan hukum. Maka peradilan pidana merupakan tempat untuk menguji dan menegakkan hak-hak asasi manusia (HAM) yang dilindungi dengan hukum pidana dan hukum acara pidana.

[1] E. Utrecht, *Hukum Pidana I* (Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1986), hlm. 195. Demikian pula dengan Peters yang menyatakan "*de juridische taak van het strafrecht is niet policing society maar policing the police*" (tugas yuridis hukum pidana bukannya mengatur dan mengontrol masyarakat, akan tetapi mengatur dan mengontrol penguasa) dalam J.E. Sahetapy, *Suatu Studi Khusus mengenai Ancaman Pidana Mati terhadap Pembunuhan Berencana* (Jakarta: Rajawali, 1982), hlm. 91.

Peradilan pidana berproses dari tahap penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di persidangan dan penjatuhan pidana hingga pemidanaan. Setiap tahapan menjadi tanggung jawab dari suatu sub-sistem yang berdiri sendiri-sendiri, tetapi harus bekerja secara terpadu agar dapat menegakkan hukum dan keadilan.

Kompleksitas peradilan pidana bukanlah sesuatu yang mudah difahami oleh masyarakat awam. Kadang kala proses tersebut dianggap menakutkan, karena demikian tidak berdayanya masyarakat pencari keadilan bila berhadapan dengan penegak hukum yang mempunyai kewenangan untuk menindak orang yang dianggap melanggar hukum.

Sebagai wakil negara, aparat penegak hukum memiliki sejumlah kewenangan dalam menjalankan tugasnya. Kewenangan itu bukan tanpa batas. Warga masyarakat sebagai pencari keadilan juga mempunyai sejumlah hak yang diberikan oleh negara dalam berhadapan dengan penegak hukum.

Hak-hak apa saja yang dimiliki warga masyarakat dalam upayanya mencapai keadilan dan bagaimana implementasinya? Jawaban terhadap pertanyaan ini akan menunjukkan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi hak-hak tersebut. Perlu juga diketahui, bagaimana sesungguhnya persepsi masyarakat tentang akses ke peradilan pidana. Dari sini akan terlihat apakah masyarakat sudah merasa puas terhadap kinerja aparat penegak hukum dalam menegakkan hukum guna melindungi kepentingan hukum masyarakat. Jawaban terhadap pertanyaan di atas akan membantu perumusan rekomendasi tentang langkah-langkah yang harus dilakukan untuk memastikan terwujudnya akses publik kepada keadilan, antara lain misalnya berupa perbaikan ketentuan perundang-undangan dan upaya peningkatan pelayanan publik.

Titik berat penelitian ini adalah tentang hak-hak yang telah diatur dalam ketentuan perundang-undangan acara pidana dan implementasinya, apa faktor-faktornya dan bagaimana langkah-langkah memperbaiki kendalanya. Permasalahan dalam penelitian akan dijawab melalui studi dokumen dan studi lapangan.

Studi dokumen dilakukan dengan mencari peraturan perundang-undangan yang memberi hak pada warga masyarakat untuk memperoleh akses ke peradilan. Studi lapangan antara lain bertujuan mengetahui implementasi hak-hak warga masyarakat dan persepsi warga masyarakat tentang haknya untuk memperoleh akses ke peradilan.

Studi lapangan dilakukan di wilayah Jabotabek terhadap para responden yang ditentukan secara *purposive*. Responden berasal dari kalangan lembaga penegak hukum, pengacara, akademisi dan masyarakat, yang keseluruhannya berjumlah 269 orang. Aparat penegak hukum meliputi Polisi, Jaksa Penuntut Umum, Hakim, Panitera Kepala dan Petugas LAPAS/Rutan. Masyarakat sebagai pihak yang langsung berkepentingan dalam proses peradilan, yaitu tersangka, terdakwa, terpidana, korban maupun saksi. Para tokoh masyarakat yang menjadi pengurus di lingkungannya (seperti RT, RW) atau pemuka agama yang biasanya menjadi tempat masyarakat melaporkan/mengadukan tindak pidana yang terjadi, juga termasuk dalam kategori masyarakat. Di samping itu ada institusi atau lembaga, yang dibentuk oleh pemerintah maupun lembaga swadaya masyarakat, yang menjadi tempat warga masyarakat melaporkan/mengadukan permasalahan mereka. Tetapi lembaga ini tidak memberikan bantuan hukum di pengadilan.

Data dari para responden sebagian besar diperoleh melalui pengisian kuesioner. Selain itu, untuk beberapa kategori responden digunakan pedoman wawancara. Selanjutnya data diolah dengan menggunakan statistik sederhana dan dianalisis secara kualitatif.

Permasalahan

Hukum positif Indonesia telah merumuskan sejumlah hak masyarakat pencari keadilan yang terlibat dalam proses peradilan pidana. Mereka dapat dikategorikan sebagai tersangka, terdakwa, saksi, atau korban. Secara umum dapat dikatakan bahwa hak yang diberikan kepada pencari keadilan dalam sistem peradilan di Indonesia tidak tertinggal dari negara-negara lain, dan umumnya mengikuti norma dan prinsip dalam instrumen internasional.

Tetapi, dalam banyak peristiwa kewenangan aparat penegak hukum tersebut telah disalahgunakan sehingga merugikan hak para pencari keadilan. Hasil studi KHN tahun 2002/3 ini menunjukkan kelemahan pemahaman aparat dalam melaksanakan tugas dan belum ada mekanisme yang memastikan agar mereka melaksanakan tugas sesuai dengan aturan.

Persoalan ini semakin rumit karena masyarakat pencari keadilan, terutama dari kalangan yang tidak mampu, kurang memahami hak-haknya. Ketidakpahaman ini sangat dipengaruhi juga oleh keterbatasan akses

mereka ke informasi hukum. Misalnya, dalam proses penyidikan sebagian besar penyidik tetap meneruskan pemeriksaan terhadap tersangka walaupun tanpa kehadiran penasihat hukum. Bahkan tersangkapun tidak menyatakan keberatan sehingga pemeriksaan tersebut berjalan dengan tidak seimbang karena sebagian besar tersangka adalah pihak yang awam hukum. Tak jarang aparat penegak hukum sengaja menutupi informasi yang seharusnya diterima oleh pihak pencari keadilan.

Akses ke informasi ini penting dalam upaya memperkuat pengawasan masyarakat terhadap proses peradilan. Banyak pemberitaan di media massa yang menggambarkan, masyarakat pencari keadilan seringkali dihadapkan pada kondisi-kondisi yang tidak menyenangkan disebabkan oleh ketidaktahuan mereka akan hukum maupun perlakuan tidak simpatik dari aparat penegak hukum.

Contoh-contoh sederhana dapat dikemukakan. Kebingungan seorang korban perampokan yang akan melaporkan tindak kejahatan yang dialaminya, karena polisi yang didatangi menolak laporannya dengan dalih kejadian itu tidak masuk dalam wilayah kewenangan mereka. Kasus saksi yang berkeinginan melaporkan penemuan bayi, namun karena ditolak oleh kepolisian mereka menjadi bingung sehingga sang bayi meninggal kala proses tersebut berlangsung.[2] Belum lagi respon yang kurang memuaskan dari aparat penegak hukum terhadap laporan yang telah diterimanya. Korban atau saksi tidak dapat memperoleh kejelasan apakah kasusnya ditindaklanjuti atau tidak.

Penghargaan terhadap saksi (bukan saksi korban) juga belum tampak. Sebagai fihak yang telah bersedia turut serta dalam penegakan hukum, selayaknya mereka memperoleh apresiasi. Namun yang seringkali terjadi adalah kebalikannya, proses yang terkatung-katung, kesulitan memperoleh informasi yang jelas dari aparat penegak hukum sampai pada tekanan dan intimidasi yang tidak seharusnya mereka alami. Kasus kematian Aan Yulianto yang meninggal dalam pemeriksaan polisi ketika menjadi saksi dapat menjadi contoh betapa saksi tidak mendapat perlindungan.[3]

Dalam kondisi seperti uraian di atas, tidak mengherankan bila muncul keluhan dari warga masyarakat yang menjadi korban dan saksi bahwa seolah-olah tidak ada hak dan perlindungan hukum bagi mereka walaupun mereka telah berkontribusi dalam proses peradilan pidana.

[2] "Kematian Bayi Jebloskan Sepasang Pelajar Ke Sel", *Poskota*, Sabtu 23 Februari 2002, hlm. 1.

[3] "Aku Ciumi Anakku dalam Luka", *Kompas*, Minggu 7 April 2002, hlm. 1.

Harus diakui bahwa mungkin hal ini disebabkan belum adanya ketentuan perundang-undangan yang khusus memberikan perlindungan dan hak-hak kepada mereka.

Dalam proses peradilan, sejumlah kenyataan lain yang sering dijumpai adalah jadwal pemeriksaan yang tidak pasti, intimidasi, meremehkan keterangan yang diberikan, dan lain sebagainya. Tidak jarang pula bahwa penyidik menghadapi kendala dalam pemeriksaan tersangka penyidik. Salah satu kendala yang sering muncul adalah bahwa tersangka dengan sengaja mempersulit jalannya pemeriksaan. Kendala seperti ini mengakibatkan polisi sebagai penyidik menggunakan berbagai upaya yang lazim maupun tidak lazim agar penyelesaian perkara berjalan cepat.

Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa masyarakat memandang proses peradilan sebagai proses yang sulit dan berbelit-belit. Karena itu diperlukan bantuan untuk menjelaskan mengenai hal tersebut kepada warga masyarakat khususnya bila nasib mereka akan ditentukan dalam proses itu. Peranan penasihat hukum untuk menyeimbangkan posisi kliennya yang awam hukum menjadi sangat signifikan. Penasihat hukum mempunyai kewajiban utama memperjuangkan nasib para pencari keadilan agar proses hukum dapat berjalan secara adil.

Peran penasihat hukum bukan hanya penting untuk tersangka, tetapi juga sangat diperlukan dalam pemeriksaan terhadap saksi. Posisi saksi sangat rentan karena kekeliruan dalam memberikan keterangan dapat membuka kemungkinan yang bersangkutan dijadikan tersangka. Pada dasarnya, saksi memiliki posisi yang sangat penting dalam suatu proses peradilan pidana. Namun, dalam kenyataannya, perhatian terhadap kedudukan saksi, baik dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam praktik, masih amat minim, terutama dalam hal perlindungan saksi dan korban sebagai pihak yang dirugikan atas terjadinya tindak pidana.

Kondisi ini dialami juga oleh saksi korban, bukan hanya pada tingkat penyidikan tetapi juga pada tingkat penuntutan. Kenyataan ini terungkap dengan jarangnya jaksa berkonsultasi dengan saksi korban dalam membuat tuntutan. Sebagai penuntut umum, selayaknya kepentingan umum yang mencakup baik keadilan masyarakat pada umumnya maupun korban pada khususnya benar-benar diperhitungkan oleh jaksa. Dalam proses peradilan, kejaksaan berperan sangat besar, mulai dari tahap pra-ajudikasi sampai dengan purna¬-ajudikasi. Lembaga ini berfungsi pula sebagai pemantau berjalannya fungsi penyelidikan dan penyidikan oleh polisi.

Pada proses purna-ajudikasi, jaksa sebagai pelaksana putusan berperan memberitahukan putusan kepada pihak yang berkepentingan, termasuk menyelesaikan permasalahan yang menyangkut ganti rugi, rehabilitasi, pengembalian barang bukti, dan berkoordinasi dengan Balai Pemasyarakatan (Bapas) dalam hal pidana pencobaan. Akan tetapi sejumlah penyimpangan masih terjadi. Dalam tugasnya memberitahukan putusan misalnya, 96% responden jaksa berpendapat bahwa pemberitahuan putusan tidak perlu dilakukan karena sudah diumumkan oleh hakim, dan karenanya semua pihak dianggap sudah mengetahuinya. Para jaksa menganggap pemberitahuan putusan tersebut tidak efisien serta tidak pula merupakan kewajiban jaksa.

Kesulitan untuk memperoleh informasi (*access to information*) mengenai perkembangan suatu perkara tentu akan merugikan pihak pencari keadilan. Kalaupun dapat diperoleh, tidak semua pencari keadilan mendapatkannya. Menurut hasil penelitian, terdapat 21% responden terpidana yang tidak mendapat informasi mengenai perkara. Meskipun angka tersebut tidak signifikan tetapi menunjukkan kurangnya pemerataan informasi.

Minimnya informasi ini juga ditemukan di pengadilan. Informasi persidangan berupa papan pengumuman yang berisikan jadwal lengkap tentang persidangan yang akan berlangsung berisikan nomor urut sidang, nomor perkara yang akan disidangkan, waktu dan ruang sidang, hakim, jaksa penuntut umum yang akan bertugas, nama terdakwa, dan acara sidang yang dilakukan sering tidak sesuai dengan pelaksanaannya.

Oleh sebagian besar responden hakim diakui bahwa kesulitan terjadi karena berbagai kendala teknis, khususnya menyangkut terbatasnya ruang sidang, sementara perkara yang ditangani banyak. Selain itu, terjadi keterlambatan atau penundaan sidang karena majelis hakim tidak selalu lengkap maupun sedang mengikuti sidang perkara lain, atau karena keterlambatan kehadiran terdakwa atau saksi.

Persoalan lain yang ditemukan adalah penahanan tersangka yang seringkali tidak didasarkan pada alasan hukum yang kuat. Tidak jarang aparat penegak hukum melakukan penahanan menurut seleranya, padahal dalam KUHAP telah diberikan serangkaian hak kepada tersangka/terdakwa. Apabila dikaji secara cermat, hal ini disebabkan, antara lain, karena pemberian hak kepada tersangka/terdakwa dalam KUHAP tidak disertai dengan kewajiban maupun sanksi terhadap aparat penegak

hukum bila melanggarnya. Pada gilirannya, serangkaian hak tersebut hanya berperan sebagai ketentuan normatif tanpa daya ikat. Akibatnya, pelanggaran terhadap hak para pencari keadilan yang telah diberikan KUHAP masih tetap berlangsung.

Kondisi pelaksanaan pidana pada lembaga pemasyarakatan tidak lebih baik. Di lembaga ini ternyata hak para narapidana atas kesehatan, makanan, dan pendidikan masih belum dipenuhi. Selain itu, daya tampung lembaga pemasyarakatan sudah melebihi kapasitas. Penyebab utamanya adalah karena pidana penjara merupakan bentuk pidana yang paling banyak dipilih oleh para hakim. Apabila ditinjau dari peraturan perundang¬-undangan, masih ada kemungkinan lain bentuk pidana yang memberikan kesempatan terpidana melaksanakan hukuman di luar penjara, yaitu pidana bersyarat, sayangnya lembaga ini masih belum banyak digunakan.

Lembaga pemasyarakatan sebagai bagian terakhir dari sistem peradilan pidana mempunyai peran yang tidak kalah strategis. Sebagai lembaga yang wajib membina terpidana, pelaksanaan fungsi tersebut sangat bergantung sumber daya manusia dan sumber dana yang disediakan. Fasilitas lembaga pemasyarakatan yang sangat terbatas mengakibatkan kesulitan dalam memenuhi hak terpidana, misalnya karena terbatasnya ruangan, pelayanan kesehatan, dan makanan.

Proses peradilan pidana melibatkan berbagai lembaga dan subsistem peradilan. Tetapi peraturan dalam ketentuan hukum acara pidana belum secara tegas mengatur tentang pola hubungan atau bentuk koordinasi di antara subsistem peradilan pidana sehingga inkonsistensi acapkali terjadi. Persoalan lain adalah belum adanya pembedaan tugas secara jelas (diferensiasi fungsional), misalnya antara kepolisian dan kejaksaan dalam tahap penyidikan yang tidak jarang menimbulkan ketidakpastian hukum yang pada akhirnya merugikan tersangka dan saksi. Padahal kerja sama antar¬subsistem peradilan pidana sangat menentukan proses selanjutnya.

Dari aspek mekanisme kontrol, ketentuan perundang¬-undangan yang mengatur tentang pengawasan juga belum jelas dan tidak kuat. Pengawasan seharusnya dapat memperkecil kemungkinan terjadinya penyimpangan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum. Penangkapan dan penahanan yang tidak selalu didasarkan pada surat perintah yang dikeluarkan sebelumnya, dan pemeriksaan yang dilakukan tanpa

kehadiran penasihat hukum, merupakan sebagian dari penyimpangan yang seharusnya mendapat pengawasan yang ketat. Proses hukum yang wajar (*due process of law*) seringkali tidak dilaksanakan dalam proses ini.

Berikut ini dipaparkan analisis terhadap temuan penelitian lapangan. Pencari keadilan terdiri dua kelompok, yaitu pencari keadilan yang terlibat langsung dan mereka yang tidak terlibat secara langsung dalam proses peradilan pidana. Kelompok pertama terdiri dari tersangka, terdakwa, terpidana dan saksi (saksi korban dan bukan korban). Kelompok kedua adalah warga masyarakat lainnya, yang terdiri dari warga masyarakat perorangan, institusi dan akademisi.

Hak-hak Tersangka/Terdakwa

Dalam Ketentuan Umum KUHAP disebutkan bahwa tersangka adalah seseorang yang karena perbuatannya atau keadaannya, berdasarkan bukti permulaan patut diduga sebagai pelaku tindak pidana. Sedangkan yang dimaksud dengan terdakwa adalah seorang tersangka yang dituntut, diperiksa dan diadili di sidang pengadilan. Dari ketentuan tersebut nampak bahwa penyebutan tersangka atau terdakwa sangat terkait dengan proses peradilan yang sedang dijalani.

Sebagai seorang yang disangka telah melakukan suatu perbuatan kejahatan, seseorang akan dihadapkan pada proses hukum sesuai aturan KUHAP. Dalam menghadapi proses hukum inilah tersangka seringkali menghadapi berbagai permasalahan. Salah satunya adalah terjadinya pelanggaran-pelanggaran terhadap harkat dan martabat kemanusiaan, yang dilakukan aparat terhadap tersangka atau terdakwa. Pelanggaran terhadap harkat dan martabat kemanusiaan, seringkali terjadi. Oleh karena itu KUHAP memberikan sejumlah hak bagi tersangka atau terdakwa guna menghindari terjadinya pelanggaran-pelanggaran terhadap diri tersangka atau terdakwa.

Perhatian terhadap hak-hak tersangka, terdakwa, atau terpidana merupakan salah satu jalan untuk mencapai keadilan. Mengenai pengertian access to justice oleh Mauro Cappelletti dan Bryant Garth mengatakan :[4]

> *The words "access to justice" are admittedly not easily defined, but they serve to focus on two basic purposes of the legal system –the system by which people my vindicate their rights and/or resolve*

[4] A.A. Peterson dan T. Goriely, *A Reader On Resourcing Civil Justice*, Oxford University Press, New York, 1996, h. 91.

> *their disputes under the general auspices of the state. First, the system must be equally accessible to all, and second, it must lead to results that are individually and socially just.*

Dari uraian di atas, tampak bahwa hak seseorang haruslah dipertahankan, tidak peduli apakah seseorang itu miskin atau kaya. Pendeknya, semua orang harus memiki akses yang sama tanpa kecuali karena "i*f the Rule of Law states that everyone should be equal before the law then, arguably, this implies that everyone should have equal access to the law and to justice*".[5]

Pelanggaran terhadap hak-hak tersangka/terdakwa di satu sisi akan menciptakan suatu kondisi yang tidak menguntungkan bagi dunia peradilan. Masyarakat atau para pencari keadilan akan sangat sulit untuk menggapai keadilan melalui pengadilan. Pengadilan yang dianggap sebagai tempat terakhir untuk mendapatkan keadilan, tidak akan dipercaya dapat memberikan keadilan. Hal-hal demikianlah yang menyulitkan terciptanya acces to justice.

Pengakuan terhadap hak-hak tersangka dan terdakwa, pada hakekatnya merupakan jalan menuju keadilan (*access to justice*) dan secara yuridis tidak hanya diatur dalam KUHAP tetapi juga dalam piagam-piagam internasional. KUHAP, sebagai landasan operasional dalam proses peradilan pidana telah mengatur secara terperinci, apa yang menjadi hak-hak tersangka ataupun terpidana.

Pengaturan hak-hak tersebut didasarkan pada prinsip-prinsip yang dianut KUHAP, yaitu: prinsip legalitas, keseimbangan, praduga tak bersalah, pembatasan penahanan, ganti rugi dan rehabilitasi, penggabungan pidana dengan gugatan ganti rugi, unifikasi, defferensiasi fungsional, saling koordinasi, peradilan yang cepat dan biaya ringan, peradilan terbuka untuk umum.[6]

Dari prinsip-prinsip tersebut, KUHAP memuat asas-asas yang merupakan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia. Asas-asas tersebut adalah: [7]

---

[5] Penny Darbyshire, *English Legal System In a Nutshell*, Sweet & Maxwell, London, 1989, h. 103.

[6] Agar lebih jelas, baca M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHAP*, Jilid I, Pustaka Kartini, h. 33.

[7] Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana*, hlm. 53.

1. perlakuan yang sama di depan hukum, tanpa diskriminasi apapun;
2. praduga tak bersalah;
3. hak untuk memperoleh kompensasi (ganti rugi) dan rehabilitasi;
4. hak untuk mendapat bantuan hukum;
5. hak kehadiran terdakwa di muka pengadilan;
6. peradilan yang bebas dan dilakukan dengan cepat dan sederhana;
7. peradilan yang terbuka untuk umum;
8. pelanggaran atas hak-hak warga negara (penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan) harus didasarkan pada UU dan dilakukan dengan surat perintah (tertulis);
9. hak seorang tersangka untuk diberitahu tentang persangkaan dan pendakwaan terhadapnya; dan
10. kewajiban pengadilan untuk mengendalikan pelaksanaan putusan-putusannya.

Berdasarkan prinsip dan asas tersebutlah, KUHAP merinci lebih jauh hak-hak yang dimiliki tersangka dan terdakwa, yang terbagi dalam beberapa tahap sesuai tahapan proses peradilan pidana. Keberadaan hak-hak tersangka dan terdakwa secara normatif, tidak selalu dapat diterapkan dengan baik di dalam implementasinya. Pelanggaran terhadap hak-hak tersangka masih menjadi problema yang belum terselesaikan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa masih banyak terjadi perlakuan kasar dan tidak manusiawi terhadap tersangka, ketika mereka diperiksa dalam proses penyidikan. Sebanyak 60,9% responden menjawab menerima perlakuan kasar setelah berada di pihak kepolisian. Perlakuan kasar, berupa pemukulan oleh petugas kepolisian, tidak hanya terjadi ketika mereka ditangkap, tetapi juga terjadi ketika mereka berada dalam proses pemeriksaan di kepolisian. Sebanyak 78,7% responden mengalami perlakuan kasar ketika diperiksa di kepolisian. Perlakuan kasar umumnya dilakukan dengan cara memukul dengan tangan, memakai alat pemukul, membentak-bentak dan/atau dengan cara mengancam. Bahkan terdapat pula responden (1 orang) yang menyatakan bahwa selain dirinya dipukul dan dibentak-bentak, juga disetrum oleh petugas kepolisian.

Berkaitan dengan perlakuan kasar yang dilakukan aparat kepada tersangka, nampak bahwa penyidikan masih didasarkan pada kebiasaan-kebiasaan lama dengan cara menggunakan kekuasaan yang ada, dimana tersangka diposisikan sebagai obyek dan bukan sebagai subyek. Hal ini

tidak seharusnya terjadi, mengingat KUHAP telah menerima asas praduga tak bersalah. Dengan diterimanya asas praduga tak bersalah, maka teknik penyidikan tidak lagi berdasarkan prinsip "inkuisitur" tetapi berdasarkan prinsip "akusatur", yang memiliki konsekuensi: [8]

1. tersangka/terdakwa adalah subyek dan bukan sebagai obyek pemeriksaan. Oleh karena itu tersangka atau terdakwa harus didudukkan dan diperlakukan sebagai dalam kedudukan sebagai manusia yang memiliki harkat dan martabat;
2. yang menjadi obyek pemeriksaan dalam prinsip akusatur adalah kesalahan (tindakan pidana), yang dilakukan tersangka/terdakwa.

Gary Holten dan Lawson L. Lamar, mengemukakan adanya beberapa ciri dalam inkuisitur, yaitu : (1) *the process consists of an active inquiry by the magistrate or court;* (2) *all parties, including the defendant, are bound to assist the court in its inquiry;* (3) *the facts leading the court to judgment include the character and history of the accused*.[9]

Kembali pada kekerasan yang dilakukan aparat terhadap tersangka, selain KUHAP telah mencegah terjadinya kekerasan, Indonesia telah pula meratifikasi *Convention Against Torture And Other Cruel, Inhuman Or Degrading Treatment Or Punishment* (Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan Atau Penghukuman Lain Yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia) melalui UU No. 5 Tahun 1998.

Dalam Konvensi tersebut disebutkan bahwa setiap negara harus meninjau kembali secara sistematis cara-cara interogasi dan pengaturan-pengaturan untuk penahanan dan perlakuan terhadap para narapidana guna menghindarkan kasus-kasus penyiksaan dan tindakan atau hukuman yang kejam, tak manusiawi atau merendahkan martabat kemanusiaan. Berkaitan dengan himbauan dalam konvensi tersebut, seharusnyalah aparat hukum dalam memeriksa tersangka atau terdakwa melepaskan cara-cara penyidikan yang tradisional, dengan mengembangkan teknik-teknik interogasi yang jauh dari kekerasan.

Dengan adanya UU No. 5 Tahun 1998 tersebut maka setiap penyiksaan atau kekerasan yang dilakukan aparat harus pula segera ditindaklanjuti dengan memeriksa laporan tentang adanya kekerasan atau penyiksaan tersebut. Hal ini pula secara tegas dinyatakan dalam konvensi, bahwa

[8] M. Yahya Harahap, *op.cit*., hlm. 39.
[9] N. Gary Holten dan Lawson L. Lamar, *The Criminal Court, Structures, Personnel, and Processes*, (USA: McGraw-Hill Inc, 1991), hlm. 24.

setiap orang yang menyatakan bahwa dirinya telah disiksa dan memperoleh perlakuan atau hukuman yang kejam, tak manusiawi dan merendahkan martabat kemanusiaan oleh Pejabat Pemerintah, dan/atau didorong oleh Pejabat pemerintah, harus diberi hak untuk mengajukan pengaduan dan kasusnya diperiksa oleh para Pejabat negara yang berwenang.[10]

Masalah penyiksaan juga mendapatkan perhatian dalam UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM). Dalam Pasal 33 ayat (1) tercantum sebagai berikut "Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan, penghukuman, atau perlakuan yang kejam, tidak manusiawi, merendahkan derajat dan martabat kemanusiaannya". Ketentuan tersebut juga dilengkapi dengan Pasal 34 yang menyatakan "setiap orang tidak boleh ditangkap, ditahan, disiksa, dikucilkan, diasingkan, atau dibuang, secara sewenang-wenang". Jelas bahwa kekerasan dalam menangani tersangka atau terdakwa merupakan masalah yang berkaitan dengan hak asasi manusia.

Kekerasan yang dilakukan aparat penegak hukum terhadap tersangka/terdakwa, pada prinsipnya merupakan ekses dari pengabaian akan hak-hak yang dimiliki tersangka/terdakwa. Hak-hak tersangka/terdakwa menjadi sangat relevan, ketika kekerasan/penyiksaan kerap terjadi dalam proses pemeriksaan. Untuk itu, sangat penting bila masalah ini dikaitkan dengan sistem peradilan pidana yang dianut dalam suatu negara.[11]

Asas praduga tak bersalah (*presumption of innocence*) dalam KUHP memiliki konsekuensi yuridis tertentu, yaitu adanya pendampingan oleh penasihat hukum bagi tersangka dalam setiap tingkat pemeriksaan. Pasal 54 KUHAP secara jelas dan gamblang menyebutkan: "Guna kepentingan pembelaan, tersangka atau terdakwa berhak mendapat bantuan hukum dari seseorang atau lebih hukum selama dalam waktu dan pada setiap tingkat pemeriksaan, menurut tata cara yang ditentukan dalam undang-undang ini". Apakah hal terjadi dalam kenyataan?

Dari penelitian lapangan terungkap bahwa, ketika melakukan penyidikan aparat kepolisian selalu memberitahukan kepada tersangka tentang hak untuk didampingi penasihat hukum. Tetapi hal itu hanyalah

[10] Kunarto (Penyadur), *Ikhtisar Implementasi Hak Asasi Manusia Dalam Penegakan Hukum* (Jakarta: Cipta manunggal, 1996), hlm. 85.

[11] Mengenai sistem peradilan pidana tidak dibahas dalam tulisan karena di luar lingkup penelitian. Sebagai suatu referensi baca Mirjan R. Damaska, *The Faces Of Justice And State Authority* (USA: Yale University Press, 1986), hlm. 3 dst. N. Gary Holten dan Lawson L. Lamar, *The Criminal Courts, Structures, Personnel, And Processes* (USA: McGraw-Hill Inc, 1991), hlm. 3 dst.

sebatas pemberitahuan. Ketika tersangka mengetahui hak-haknya, pada kenyataannya mereka tidak dapat berbuat apa-apa jika hak-hak tersebut tidak dipenuhi. Hal ini dianggap sebagai formalitas belaka. Beberapa responden menyatakan bahwa selain diberitahukan tentang hak mereka untuk didampingi penasihat hukum, juga diberitahukan bahwa pemeriksaan akan berjalan lancar dan tersangka tidak akan mendapatkan kesulitan bila tidak didampingi penasihat hukum. Hal ini tidak hanya terjadi di kepolisian tetapi juga di Kejaksaan dan Kehakiman. Dengan demikian nampak bahwa ketentuan Pasal 54 KUHAP hanyalah sebagai ketentuan normatif yang tidak memiliki daya laku, karena tidak adanya kewajiban bagi aparat hukum untuk menyediakan penasihat hukum.

Kondisi tersebut sangat tidak menguntungkan para pencari keadilan, terlebih bagi mereka yang tidak memahami hukum dan tidak memiliki biaya untuk membayar penasihat hukum. Hasil penelitian menunjukkan, pada umumnya (57%) tersangka takut untuk menuntut hak-hak mereka bila hak mereka tidak dipenuhi. Demikian pula sebagian besar tidak meminta untuk didampingi penasihat hukum ketika diperiksa (85,7%), karena sebagian besar tidak mengetahui hal itu dan kalaupun mengetahui, mereka merasa tidak mampu untuk membayar penasihat hukum.

Hak untuk didampingi penasihat hukum merupakan salah satu hak yang paling penting bagi netralitas pemeriksaan. Tamara Goriely dan Alan Paterson menyatakan:[12]

> *The sort and classic answer to this question is that, in the adversarial legal system so common in the developed world, legal services are necessary to provide "equal access to justice". The view is put clearly by the Legal Action Group (LAG): "the ultimate policy aim must be that anyone with a legal problem has equal access to its just conclution so that disputes are determined by the intrinsic merits of the arguments of either party, not by inequalities of wealth and power".*

Terkait hak-hak tersangka/terdakwa, tidak semua tersangka mengetahui hak-hak yang dimilikinya, yang dilindungi oleh hukum. Sebagian besar tersangka hanya mengetahui bahwa mereka mempunyai hak untuk didampingi penasihat hukum dan hak untuk dikunjungi oleh

[12] A.A. Paterson dan T. Goriely, *A Reader On Resourcing Civil Justice* (New York: Oxford University Press, 1996), hlm. 3.

keluarga. Bahkan, terdapat juga tersangka yang tidak mengetahui sama sekali hak-haknya dan menerima begitu saja proses hukum yang ada karena dia menyadari bahwa dirinya memang bersalah. Mereka yang mengetahui memiliki hak, pada umumnya diberitahu oleh pihak kepolisian. Kondisi ini dapat dipahami mengingat para responden banyak yang tidak tahu hukum/buta hukum sehingga mereka tidak memahami dengan pasti apa yang menjadi hak mereka.

Hasil wawancara dengan hakim mengungkapkan bahwa keberadaan penasihat hukum dalam tingkat pemeriksaan sangat penting. Mayoritas hakim menjawab bahwa Berita Acara Pemeriksaan (BAP) akan batal atau dianggap tidak sah bila pemeriksaan terhadap tersangka/terdakwa tidak didampingi penasihat hukum. Hal itu tidak akan terjadi bila ketidakhadiran penasihat hukum dalam pemeriksaan dikarenakan tersangka menolak untuk didampingi penasihat hukum. Penolakan tersebut harus dituangkan dalam surat pernyataan yang dibuat tersangka/terdakwa.

Surat pernyataan yang dibuat tersangka/terdakwa, yang menyatakan bahwa dia tidak bersedia untuk didampingi penasihat hukum, merupakan fenomena yang menarik untuk dikaji. Dalam KUHAP tidak terdapat ketentuan yang mengatur hal tersebut. Pertanyaannya adalah mengapa hal ini terjadi ? Ada apa di balik pembuatan surat pernyataan tersebut ?

Sejak KUHAP menggantikan HIR, KUHAP dianggap sebagai peraturan hukum yang mengakomodasikan HAM. Cita hukum *due process of law* menjadi impian KUHAP dengan mengadopsi prinsip-prinsip seperti *equality before the law*, asas praduga tak bersalah dan sebagainya. Menurut Tobias dan Petersen, *due process of law* merupakan *constitutional guaranty...that no person will be deprived of life, liberty or property for reasons that are arbitrary...protects the citizen against arbitrary actions of the government.*[13] Lebih lanjut dijelaskan bahwa unsur-unsur *due process of law* adalah: *hearing, counsel, defence, evidence and a fair and impartial court.*[14] Jelas bahwa kehadiran penasihat hukum guna mempertahankan hak tersangka sangat diperlukan dalam proses peradilan pidana.

Dalam rangka pemeriksaan tersangka, aparat penyidik lazimnya melakukan penahanan. Hal ini sangat bergantung pada hasil penyidikan serta pertimbangan penyidik, sebagaimana ditentukan dalam KUHAP.

[13] Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana,* Buku III, hlm. 27.

[14] *Ibid.*

Dari hasil penelitian diperoleh informasi bahwa sebagian besar responden mengalami perpanjangan masa penahanan. Hanya sebagian kecil responden yang belum mengalami perpanjangan penahanan karena ketika diwawancarai masih dalam awal masa penahanan.

Dalam hal penangguhan penahanan, 80,44% responden tersangka/ terdakwa menyatakan tidak mengajukan penangguhan penahanan dengan alasan tidak mengetahui adanya hal itu, dan tidak memiliki biaya untuk meminta penangguhan penahanan. Sedangkan permohonan penangguhan penahanan yang ditolak, lebih banyak didasarkan pada alasan bahwa mereka masih diperlukan dalam proses pemeriksaan.

Masalah penahanan dan penangguhan penahanan perlu dikaji lebih jauh. Dalam rangka memudahkan pelaksanaan kerja aparat dalam melakukan penegakan hukum, maka UU telah memberikan sejumlah kewenangan. Salah satu dari kewenangan tersebut adalah melakukan upaya paksa yang meliputi penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan dan pemeriksaan surat.

Sifat dari pelaksanaan upaya paksa di satu sisi adalah sebagai upaya untuk menciptakan ketentraman di masyarakat, seperti tergambar dari munculnya pernyataan di masyarakat "penjahatnya telah ditangkap oleh pak polisi", "penjahatnya sudah dikerangkeng di kantor polisi" atau "2 kilogram ganjanya kemarin sudah ada di tangan pak polisi" dan sebagainya. Akan tetapi di sisi lain, pelaksanaan upaya paksa berarti pelanggaran terhadap hak asasi manusia (HAM).

Penangkapan dan penahanan jelas melanggar hak yang paling asasi dari manusia yaitu hak untuk bergerak, beraktifitas dengan bebas. Penangkapan dan penahanan membatasi atau mungkin mengilangkan kebebasan. Penggeledahan terhadap badan atau rumah (kediaman) juga mengurangi hak seseorang untuk dapat menikmati sesuatu yang menjadi miliknya. Lebih-lebih kalau aparat melakukan penyitaan, tidak hanya mengurangi, tapi bahkan telah menghilangkan hak seseorang untuk dapat menikmati sesuatu yang menjadi miliknya.

Karena kewenangan untuk melanggar HAM itu diberikan oleh UU maka seakan-akan tindakan itu selalu sah jika dilakukan aparat penegak hukum, yaitu tidak dikategorikan perbuatan melawan hukum atau tindak pidana. Pasal 50 KUHP bahkan menegaskan: "Barangsiapa melakukan perbuatan untuk melaksanakan ketentuan undang-undang, tidak dipidana". Ketentuan ini dikenal sebagai alasan pembenar

(*rechtsvardigingsgrond*) dan merupakan bagian dari dasar penghapus pidana (*strafuitsluitingsgronden*).

Karena tindakan tersebut dimaksud untuk melaksanakan UU maka menjadi maksud dari pembuat UU juga untuk menentukan tindakan (perbuatan) yang dapat dilakukan oleh aparat penegak hukum. UU juga akan menentukan cara aparat penegak hukum melaksanakan tindakan (perbuatan) itu agar tetap dikatakan melakukan tindakan (perbuatan) untuk melaksanakan ketentuan UU dan tidak dapat dipidana.

Kita tidak harus berpikir dan berpendapat bahwa tindakan penegak hukum tersebut sudah pasti sah dan benar. Untuk persoalan yang berhubungan dengan pelaksanaan upaya paksa, khususnya upaya paksa yang paling melanggar terhadap hak asasi manusia yaitu penahanan, tidak tertutup kemungkinan dijumpai kondisi di bawah ini.

1) Tujuan pelaksanaan upaya paksa penahanan itu tidak jelas.

   Pertama, apakah memang untuk keperluan atau kepentingan kasus, perlu dilakukan penahanan dengan maksud untuk memudahkan dilakukan pemeriksaan oleh petugas guna memperoleh keterangan (informasi) yang diperlukan?;

   Kedua, apakah penahanan dilakukan sebagai suatu "penciptaan kondisi", yang maksudnya sebagai sarana untuk melakukan pemaksaan agar pemberi keterangan bersedia memberikan keterangan sesuai dengan keinginan peminta keterangan?;

   Ketiga, apakah penahanan dilakukan sebagai suatu cara atau jalan untuk menyelesaikan kasus di luar jalur sistem peradilan pidana, tetapi dengan mempergunakan "kedok" penegakan hukum dengan sistem peradilan pidana?;

   Keempat, apakah penahanan dilakukan sebagai suatu strategi yang dijalankan oleh petugas untuk membuat tersangka atau terdakwa berkurang atau bahkan hilang keleluasaannya melakukan pembelaan? Sebab dengan ditahannya tersangka atau terdakwa maka menjadi terbatas dan atau hilang kesempatannya dan atau kemampuannya untuk mencari dan mengumpulkan bukti. Padahal bukti tersebut sangat diperlukan untuk membuktikan (sebagai bagian dari pembelaan) bahwa dirinya tidak bersalah (sehingga berakibat tidak dihukum), atau kalau seandainya bersalah ada hal-hal yang

dapat dibuktikan bahwa kesalahan itu tidak seluruhnya ada pada dirinya (dikurangi hukumannya);

Kelima, apakah penahanan tidak menutup kemungkinan dijadikan sebagai sarana untuk melakukan pemerasan oleh aparat terhadap tersangka atau terdakwa? Sebab pasti tidak ada satu orang pun yang secara sukarela atau senang hati bersedia dikurangi ataupun dihilangkan kebebasan bergeraknya dengan cara ditahan. Berdasarkan alasan itu, agar tidak ditahan atau seandainya ditahan ia dapat memperoleh "kemudahan", maka semua itu harus dibayar dengan uang atau dengan yang lainnya.

2) Dari hasil penelitian ternyata lebih dikedepankan alasan yuridis yang bersifat subyektif dibandingkan dengan alasan juridis yang obyektif untuk melakukan penahanan.

Makna melakukan penahanan di sini dapat berarti memperpanjang penahanan, mengalihkan jenis penahanan atau menangguhkan penahanan. Aparat (termasuk hakim) yang pada saat itu sedang mempunyai kewenangan, ternyata dalam memutuskan apakah akan melaksanakan, akan mengabulkan atau menolak permohonan untuk tidak ditahan, diperpanjang penahanannya, dialihkan jenis penahanan atau ditangguhkan, lebih banyak menggunakan alasan yuridis yang bersifat subyektif (Pasal 21 ayat (1) KUHAP) dibandingkan dengan alasan yuridis yang obyektif untuk melakukan penahanan (Pasal 21 ayat (4) KUHAP).

Pasal 21 ayat (1) KUHAP: "Perintah penahanan atau penahanan lanjutan dilakukan terhadap seorang tersangka atau terdakwa yang diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan bukti yang cukup, dalam hal adanya keadaan yang *menimbulkan kekhawatiran tersangka atau terdakwa akan melarikan diri, merusak atau menghilangkan barang bukti dan atau mengulangi* tindak pidana.

Perasaan khawatir bahwa tersangka/terdakwa akan melarikan diri, merusak atau menghilangkan barang bukti dan atau mengulangi tindak pidana, merupakan hal yang pasti ada pada diri setiap aparat penegak hukum, apabila berhadapan dengan seorang tersangka atau terdakwa. Tetapi perlukah dilakukan penahanan?

Pasal 21 (4) KUHAP: "Penahanan tersebut *hanya dapat* dikenakan terhadap tersangka atau terdakwa yang melakukan tindak

pidana dan atau percobaan maupun pemberian bantuan dalam tindak pidana tersebut dalam hal:

a. tindak pidana itu diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih;
b. tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 282 ayat (3) dan seterusnya".

Pengertian *hanya dapat*, sudah pasti dan jelas hanya untuk macam tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 (4), dan hanya karena sangkaan melakukan tindak pidana itulah penahanan dapat dilakukan. Walaupun alasan "menimbulkan *kekhawatiran* tersangka atau terdakwa akan melarikan diri, merusak atau menghilangkan barang bukti dan atau mengulangi tindak pidana" adalah alasan yang terletak dalam persoalan penahanan.

Ternyata data di lapangan menunjukkan bahwa alasan tersebut juga dipergunakan untuk pengalihan jenis dan penangguhan penahanan. Padahal aturan yang berhubungan dengan pengalihan jenis dan penangguhan penahanan tidak memasukkan alasan tersebut dalam isi ketentuannya (lihat Pasal 23 dan Pasal 31 KUHAP jo. Pasal 35 dan Pasal 36 PP No. 27 tahun 1983).

Ketidakjelasan tujuan pelaksanaan upaya paksa penahanan, dan landasan subyektif yang mendominsi aparat dalam melaksanakan atau tidak melaksanakan upaya paksa tersebut, tidak menutup kemungkinan juga terjadi pada pelaksanaan upaya paksa yang lainnya (penangkapan, penggeledahan, penyitaan atau pemeriksaan surat). Jelas, hal ini akan merugikan pada para pencari keadilan pidana. Karena itu dikemukakan beberapa jalan penyelesaian di bawah ini.

1) Mengurangi ketidakjelasan tujuan dari upaya paksa.

Salah satu upaya adalah membuat aturan bahwa hakimlah yang berwenang menetapkan apakah pada tersangka/terdakwa akan dilaksanakan upaya paksa. Pasal 33 (1) KUHAP menyatakan: (1) Dengan surat izin ketua pengadilan negeri setempat penyidik dalam melakukan penyidikan dapat mengadakan penggeledahan rumah yang diperlukan. Demikian juga dengan upaya paksa penyitaan yang diatur dalam Pasal 38 (1) KUHAP: penyitaan hanya dapat dilakukan oleh penyidik dengan surat izin ketua pengadilan negeri setempat.

Dengan melibatkan hakim dalam menentukan (melalui penetapannya) pelaksanaan upaya paksa maka:

a. Akan semakin banyak pertimbangan yang akan diberikan dalam pelaksanaan upaya paksa;
b. Agar upaya paksa sebagai pelanggaran HAM tidak secara mudah dilaksanakan, terutama untuk penangkapan dan penahanan yang sudah bernilai sebagai penjatuhan hukuman penjara untuk suatu tindak pidana yang belum tentu terbukti dilakukan tersangka atau terdakwa. Hal ini mengingat isi dari Pasal 22 (4) KUHAP, bahwa masa penangkapan dan atau penahanan dikurangkan seluruhnya dari pidana yang dijatuhkan;
c. Hakim akan menerapkan dua arah tanggung tanggungjawab yaitu horisontal dan vertikal, yang tidak dimiliki oleh aparat penegak hukum yang lainnya.

2) Obyektifitas pelaksanaan upaya paksa

Pendapat dari pihak (terutama tersangka/terdakwa dan penasihat hukum) yang menyatakan bahwa bertolak dari pengertian *hanya dapat*, sudah pasti dan jelas hanya untuk macam tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (4), dan hanya karena sangkaan melakukan tindak pidana itulah penahanan dapat dilakukan, adalah benar (alasan obyektif yuridis). Akan tetapi di sisi lain pendapat dari pihak (terutama aparat penegak hukum) yang menyatakan bahwa alasan untuk melakukan penahanan hanya berdasar sebagaimana yang diatur dalam Pasal 21 ayat (4) adalah juga benar (alasan subyektif yuridis). Namun adalah benar juga apabila aparat penegak hukum mempergunakan baik alasan obyektif dan ditambah dengan alasan subyektif.

Kondisi tidak adanya kepastian hukum untuk suatu tindakan yang pada intinya merupakan pelanggaran HAM dapat dipandang sebagai batas akses publik pencari keadilan ke peradilan pidana. Sebab aparat penegak hukum dengan kekuasaan yang dimiliki, ditambah dengan dasar hukumnya, dipastikan akan mengalahkan argumen dari pihak tersangka/ terdakwa dan penasihat hukumnya walaupun juga ada hukum yang mendasarinya.

Penegakan hukum dengan sistem peradilan pidana adalah tindakan yang rasional maka sudah seharusnya berpijak pada hal yang tidak rasional, atau sulit dibuktikan dengan rasio, ditinggalkan. Dalam hal ini

jelas sulit untuk membuktikan benar atau tidaknya hal yang bersandar pada *kekhawatiran*.

Pelaksanaan upaya paksa penangkapan dan penahanan dinilai sudah "sebagai hukuman pidana penjara yang dijatuhkan kepada tersangka/terdakwa (lihat Pasal 22 ayat (4)) walau putusan atas kesalahannya belum ada". Pernyataan telah salah harus melalui suatu proses pembuktian berdasarkan sangkaan melanggar hukum yang jelas, maka sudah selayaknya "putusan" untuk melakukan penahanan juga harus jelas untuk tindak pidana apa tersangka/terdakwa ditahan, yaitu sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (4) KUHAP.

Pasal 21 ayat (1) KUHAP dapat dipandang, pertama, sebagai penjelasan mengenai kegunaan, tujuan atau maksud dilakukan penahanan; atau, kedua, menjadi dasar hukum bagi tindakan aparat dalam melakukan penahanan karena memang sesuai dengan Pasal 21 ayat (4) dan memang dapat dibuktikan bahwa tersangka/terdakwa "akan melarikan diri, merusak atau menghilangkan barang bukti dan atau mengulangi tindak pidana". Akibat hukumnya, kalau memang terdapat bukti yang kuat bahwa tersangka/terdakwa tidak akan melarikan diri, merusak atau menghilangkan barang bukti dan atau mengulangi tindak pidana, walaupun tindak pidana yang disangkakan terhadapnya adalah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 21 ayat (4) maka tersangka/terdakwa tidak dapat ditahan.

Hasil penelitian menunjukkan 85,7% responden tersangka/terdakwa tidak meminta untuk didampingi penasihat hukum. Mereka tidak mengetahuinya. Kalaupun diberitahukan, mereka tidak memiliki biaya untuk membayar penasihat hukum. Masalah biaya tampaknya menjadi kendala tersendiri. Tamara Goriely dan Alan Peterson menyatakan bahwa "*over the last decade almost every government with a developed programme has come to the same conclusion: legal aid is too expensive*".[15]

Memasuki masa persidangan, semua responden menyatakan bahwa pada tahap persidangan mereka ditahan. Ada yang mengalami perpanjangan penahanan, dan ada yang tidak karena baru sidang sekali atau 2 kali. Beberapa responden menyatakan bahwa pihak keluarga diberitahu tentang perpanjangan tersebut. Lebih banyak yang tidak diberitahu karena rumah keluarga jauh. Tidak berbeda pada tahap sebelumnya, pada tahap

[15] A.A. Peterson dan T Goriely, *Op. Cit.*, h. 17.

persidangan responden tidak meminta penangguhan penahanan karena faktor biaya serta tidak tahu kalau ada penangguhan penahanan. Hal ini menunjukkan "kebutaan" para pencari keadilan akan aturan-aturan hukum yang ada, khususnya yang berkaitan dengan hak-hak mereka.

Proses persidangan juga menunjukkan tidak adanya penghargaan terhadap hak-hak terdakwa: persidangan tidak teratur, tidak tepat waktu serta mengabaikan hak-hak terdakwa. Penelitian menunjukkan hanya 17,1% responden yang menyatakan sidang dilakukan tepat waktu. Lainnya, menyatakan sering ditunda beberapa jam, bahkan sering ditunda ke hari lain.

Penundaan waktu sidang telah lazim terjadi. Mereka yang menjawab sidang dilakukan tepat waktu, adalah responden yang baru beberapa kali mengalami masa persidangan. Dalam tahap persidangan, hakim memberi kesempatan pendampingan oleh penasihat hukum. Hakim selalu menawarkan kesempatan terdakwa untuk mencari atau didampingi penasihat hukum. Kalau mereka tidak mencari penasihat hukum, itu merupakan urusan terdakwa dan hakim tetap melanjutkan persidangan, tanpa kehadiran penasihat hukum.

Ketika persidangan berlangsung, sebagian besar responden menyatakan bebas memberikan keterangan di persidangan. Pemberian keterangan yang benar, cepat selesai karena responden menginginkan dan tidak bertele-tele. Sebagian besar responden merasa telah diperlakukan adil oleh hakim. Tetapi juga terdapat responden yang menyatakan tidak tahu apakah mereka telah diperlakukan adil, karena dalam persidangan hakim selalu memojokkan responden. Nampaknya para pencari keadilan tidak ingin terlalu lama menghadapi proses persidangan yang menghadapkan mereka pada kondisi dan situasi yang tidak menguntungkan.

Salah satu komponen yang tidak kalah penting untuk mendapatkan perhatian adalah keberadaan saksi. Saksi, menurut Pasal 1 angka 26 KUHAP, adalah orang yang dapat memberikan keterangan guna kepentingan penyidikan, penuntutan, dan peradilan tentang suatu perkara pidana yang ia dengar sendiri, ia lihat sendiri dan ia alami sendiri. Dengan demikian, untuk membuktikan adanya tindak pidana, kehadiran saksi sangat diperlukan.

Bukan merupakan rahasia bila saksi merasa enggan untuk memberikan kesaksiannya, baik dalam proses pemeriksaan di kepolisian maupun dalam proses persidangan. Proses peradilan dinilai merepotkan

karena mereka akan kehilangan waktu dan biaya serta alasan keselamatan. Keengganan lainnya adalah adanya kemungkinan bahwa saksi –setelah memberikan keterangan—akan berubah status hukumnya menjadi tersangka.

Di sisi lain, saksi akan sangat rawan terhadap ancaman dari pihak-pihak tertentu, yang tidak menginginkan kasus tersebut terungkap. Dalam hal ini sangat diperlukan jaminan keselamatan diri saksi. Berdasarkan hal tersebut, maka pemeriksaan terhadap saksi harus pula didampingi oleh penasihat hukum. Meskipun KUHAP tidak mengatur mengenai hal ini, ternyata dalam praktiknya 93,3% penyidik tidak keberatan bila saksi didampingi penasihat hukum. Hal ini dikarenakan pendampingan oleh penasihat hukum merupakan hak saksi. Bagi penyidik yang diperlukan adalah saksi dapat memberikan keterangannya kepada pihak penyidik dengan baik.

Hal serupa juga terjadi pada tingkat penuntutan. Sebanyak 63% responden menyatakan memperkenankan saksi didampingi penasihat hukum. Jaksa tidak merasa keberatan dengan hal ini karena: (1) meskipun tidak diatur dalam KUHAP, boleh saja didampingi penasihat hukum asalkan tidak melakukan pelimpahan kesaksian kepada orang lain, (2) tidak mempersulit pemeriksaan.

Kelancaran proses pemeriksaan saksi nampaknya menjadi inti dari setiap pemeriksaan saksi. Dari sisi pembelaan, khususnya oleh penasihat hukum, terdapat beberapa alasan mengapa saksi perlu didampingi penasihat hukum: (1) tidak semua orang mengerti hukum; (2) ada kemungkinan seorang saksi akan berubah statusnya menjadi tersangka; (3) agar keterangan saksi dapat diproses dengan baik; (4) agar hak-haknya terlindungi.

Hasil penelitian terhadap hakim berkaitan dengan perlu tidaknya saksi didampingi penasihat hukum, nampak adanya jawaban yang bervariasi. Bagi yang menyatakan tidak perlu, didasarkan pada alasan sebagai berikut: (1) dalam sistem hukum pidana tidak ada tempat bagi saksi untuk didampingi penasihat hukum; (2) saksi hanya sekedar memberikan keterangan saja; (3) dikhawatirkan akan terjadi rekayasa, sehingga keterangan saksi menjadi tidak benar; (4) pendampingan oleh penasihat hukum hanya akan menambah biaya.

Responden hakim yang menyatakan bahwa saksi perlu didampingi penasihat hukum, memiliki alasan yang berbeda, yaitu: (1) untuk

keseimbangan pemeriksaan; (2) sebagai tempat untuk berkonsultasi; (3) untuk memperoleh hak-haknya; (4) agar saksi tidak terjerumus sebagai tersangka; (5) agar dapat memberikan keterangan dengan baik.

Keengganan saksi untuk memberikan kesaksian nampaknya diketahui pula oleh penyidik sehingga penyidik menyarankan agar orang yang dipanggil untuk menjadi sanksi hendaknya tetap datang untuk memberikan keterangan dan tidak merasa takut. Harapan penyidik didasarkan pada kebutuhan akan keterangan saksi dalam mengungkap suatu perkara. Karena itu penyidik sangat berharap agar saksi tidak enggan atau takut dalam memberikan kesaksian.

Dalam rangka mencapai *access to justice*, permasalahan-permasalahan tidak hanya terletak pada pencari keadilan, tetapi juga pada aparat penegak hukum. Bahkan dapat dikatakan, masalah utama terletak pada penegak hukum. Untuk itulah terdapat beberapa saran yang dikemukakan oleh para pencari keadilan terhadap aparat penegak hukum yaitu polisi, kejaksaan dan hakim.

Sebagai penyidik yang terjun langsung dalam menangani kejahatan, aparat kepolisian merasakan terjadinya ketimpangan-ketimpangan dalam melaksanakan tugas maupun dalam proses peradilan pidana. Untuk itu, terdapat beberapa saran dalam rangka memajukan proses peradilan pidana kita sebagai berikut:

(1) diperlukan aparat yang berkualitas. Untuk itu peningkatan SDM sangat diperlukan;
(2) biaya bagi kepolisian untuk menangani suatu kasus perlu diperhatikan agar mencukupi;
(3) kesejahteraan aparat perlu diperhatikan;
(4) perlu tunjangan dan asuransi bagi polisi;
(5) jangan ada intervensi terhadap tugas polisi;
(6) penjatuhan pidana hendaknya tidak berbeda jauh dengan tuntutan;
(7) diperlukan kesadaran saksi untuk memberikan keterangan;
(8) polisi, sebagai penyidik, perlu mendapatkan salinan putusan.

Saran terdakwa terhadap kinerja Jaksa sebagai penuntut umum adalah bahwa Jaksa perlu memperlakukan mereka dengan lebih baik, menghormati terdakwa sebagai manusia, mendengarkan penjelasan mereka dan tidak asal main tuduh dengan cara membentak-bentak dan tidak memojokkan. Dalam wawancara diungkap bahwa kejaksaan

dalam memeriksa tersangka tidak memberikan kesempatan untuk menjelaskan perkara yang sebenarnya. Para terdakwa merasa dirinya telah dianggap bersalah sehingga pertanyaan-pertanyaan yang diajukan sangat memojokkan dan tidak diberi kesempatan membela diri. Hal ini menimbulkan keengganan terdakwa, sehingga mereka merasakan bahwa apapun yang diucapkan tidak akan berguna.

Sebagai saran untuk memperbaiki perlakuan hakim kepada terdakwa, mereka menyampaikan beberapa hal:

(1) Hendaknya Hakim mau mendengarkan alasan mereka melakukan kejahatan. Selama ini para terdakwa merasa selalu dipojokkan dan tidak diberi kesempatan untuk berbicara menjelaskan perkara mereka;
(2) Penjelasan dan keterangan terdakwa hendaknya dipertimbangkan dalam menjatuhkan putusan, sehingga pidana yang dijatuhkan disadari sebagai suatu kesalahan bagi terdakwa.

Semua responden menjawab bahwa mereka memberitahukan hak-hak yang dimiliki tersangka ketika akan dilakukan pemeriksaan. Kalau hak tersebut tidak digunakan, responden tetap melanjutkan pemeriksaan (93,3 %). Responden memberikan kesempatan didampingi penasihat hukum. Kalau kesempatan tersebut tidak digunakan maka pemeriksaan tetap diteruskan, karena hal itu bukan kewajiban polisi untuk menyediakannya. Demikian pula, polisi selalu menyarankan (56,6 %), agar tersangka mencari hukum.

Pengaruh penasihat hukum terhadap kelancaran pemeriksaan disikapi mendua. Hal ini terbukti dari jawaban responden yang menyebutkan bahwa keberadaan penasihat hukum tidak ada pengaruhnya (53,3 %), sedangkan yang menjawab bahwa keberadaan penasihat hukum dapat memperlancar pemeriksaan, sebanyak 40%. Sedangkan yang menyatakan bahwa kehadiran penasihat hukum akan menghambat proses pemeriksaan hanya 1 responden.

Tidak dapat dipungkiri, bahwa dalam pemeriksaan terhadap tersangka kadangkala petugas mengalami kesulitan, misalnya bila tersangka dengan sengaja mempersulit jalannya pemeriksaan. Menghadapi hal demikian, 74% responden menjawab bahwa mereka akan memberikan penjelasan kepada tersangka agar mau memberikan keterangan dengan baik. Upaya menjelaskan untuk mendapatkan keterangan dari tersangka

nampaknya merupakan usaha yang baik dari penyidik, karena upaya ini ternyata memberikan hasil yang baik pula. Dalam melaksanakan pemeriksaan terhadap tersangka serta melakukan proses verbal, 63,3% responden menyatakan bahwa penderitaan korban menjadi pertimbangan tersendiri. Hal ini menunjukkan bahwa penderitaan korban akan menjadi pertimbangan dalam memproses suatu perkara pidana.

Dalam Black's Law Dictionary disebutkan bahwa: "*discretion means a power or right conffered upon them by law of acting officially in certain circumstances, according to the dictates of their own judgement and conscience, uncontrolled by the judgment or conscience of others*". Dalam melaksanakan tugas, aparat kepolisian memerlukan tindakan-tindakan yang dilakukan dengan segera, dimana tindakan tersebut kadang kala bertentangan dengan aturan hukum yang ada.

Pihak kepolisian memiliki diskresi dalam menangani berbagai kasus. Hasil wawancara menunjukkan, sebagian besar responden (53,3%) pernah menggunakan diskresi untuk tidak melanjutkan perkara yang ditangani. Diskresi ini dilakukan dalam hal: (1) bila perkara tersebut tidak memenuhi unsur tindak pidana; (2) masalah interen keluarga; (3) demi kepentingan umum; (4) jika terdapat intervensi. Dalam hal ini sebagian besar (66,6%) responden mengatakan bahwa diskresi tersebut tidak bertentangan karena sesuai dengan aturan hukum yang ada.

KUHAP telah memberikan beberapa hak kepada tersangka pencari keadilan pada setiap tingkat/proses. Khusus untuk proses penyidikan, seluruh responden menyatakan mengetahui hak-hak yang dimiliki tersangka, seperti hak untuk didampingi penasihat hukum, hak untuk menerima kunjungan keluarga atau dokter. Karena itu responden penegak hukum berusaha keras untuk memberikan/memenuhi hak-hak tersebut. Yang menarik adalah bahwa 83,3 % responden menyatakan tidak menemui kendala dalam pelaksanaan hak-hak tersangka. Sedangkan sisanya menyatakan terdapat beberapa kendala. Kendala-kendala tersebut adalah:

(1) ketidaktahuan tersangka akan hukum (buta hukum);
(2) ketidakmampuan tersangka dalam membayar hukum;
(3) rasa enggan dari tersangka ketika diperiksa;
(4) masalah pembuktian; dan
(5) waktu yang terbatas, karena dalam waktu 1 x 24 jam harus sudah membuat Berita Acara Pemeriksaan (BAP).

Untuk kepentingan penyidikan, penahanan perlu dilakukan terutama untuk kasus narkoba serta kasus-kasus yang tergolong berat dan menarik perhatian masyarakat. Jika tidak melakukan penahanan, maka alasannya adalah: bukti belum cukup, ada jaminan bahwa yang bersangkutan tidak akan lari, ancaman hukuman di bawah lima tahun, tidak menghilangkan barang bukti; tidak mempersulit pemeriksaan, dan sewaktu-waktu bersedia untuk dipanggil. Sebanyak 70% responden pernah mengabulkan permohonan penangguhan penahanan dengan alasan adanya jaminan, tidak akan melarikan diri, alamat jelas, dan tidak mengulangi perbuatan tersebut. Untuk kasus yang diancam pidana 5 tahun ke atas sebagian besar dilakukan penahanan kecuali bila tidak cukup bukti dan unsur tindak pidana tidak terpenuhi. Sedangkan untuk kasus-kasus napza, terdapat kebijakan untuk tidak melepaskan dalam bentuk apapun juga.

Keberadaan saksi sangat diperlukan dalam mengungkap sebuah kasus. Saksilah yang mendengar, melihat atau menyaksikan sendiri hal-hal yang berkaitan dengan terjadinya kejahatan. Karena itu keterangan saksi dalam setiap perkara sangat diperlukan. Dalam pemeriksaan saksi sebagian besar responden (93,3%) menyatakan bahwa tidak terdapat keberatan bila saksi korban didampingi penasihat hukum karena hal itu merupakan hak saksi korban serta diharapkan dapat membantu mempercepat proses pemeriksaan. Responden menjawab sangat variatif terhadap kemungkinan jika saksi mempersulit pemeriksaan. Ada yang mengatakan bahwa tidak ada saksi yang mempersulit pemeriksaan. Yang terpenting adalah adanya upaya dari responden untuk menjelaskan dan memberikan pengertian bila saksi mempersulit pemeriksaan.

Reformasi Kebijakan Jangka Pendek (1 – 2 Tahun)

No.	Diagnosis	Rekomendasi	Rencana Aksi
1.	Banyak tersangka yang tidak memahami hak-hak mereka sehingga proses peradilan pidana dianggap sebagai suatu yang wajar dan mereka pasrah dalam menghadapi proses yang ada. Pada akhirnya hak-hak yang ada tidak digunakan karena mereka tidak mengerti itu semua.	Tersangka/ terdakwa perlu disadarkan akan hak-haknya.	Penyuluhan, penerangan hukum bagi mereka yang disangka telah melakukan kejahatan.

2.	Perbedaan perlakuan terhadap tersangka dalam penahanan menimbulkan berbagai dugaan, yang pada akhirnya menghasilkan pelecehan terhadap kepolisian. Diskriminasi dalam penahanan sangat mengganggu rasa keadilan masyarakat.	Diperlukan perumusan yang dapat membedakan syarat-syarat penahanan, pengalihan jenis penahanan, penangguhan penahanan.	Pihak kepolisian harus dapat merumuskan syarat-syarat penahanan, sehingga dapat dibedakan antara tersangka yang ditahan dengan yang tidak ditahan. Terhadap kasus-kasus yang tidak tergolong berat, tidak perlu dilakukan penahanan.
3.	Pola pengawasan yang tidak seragam terhadap tersangka dan terdakwa yang ditahan luar dikhawatirkan membuka penyimpangan-penyimpangan.	Perlu ada suatu pedoman tentang pola pengawasan terhadap tersangka yang ditahan luar.	Membuat suatu pola pengawasan terpadu terhadap tersangka yang ditahan luar.

Reformasi Kebijakan Jangka Panjang (5 – 10 Tahun)

No.	Diagnosis	Rekomendasi	Rencana Aksi
1.	KUHAP menjamin hak-hak tersangka/terdakwa. Hak-hak tersebut tidak dibarengi dengan kewajiban bagi pihak-pihak terkait, sehingga pelaksanaan hak tersebut tidak bersifat imperatif.	Perlu perimbangan antara hak dan kewajiban para pihak dalam proses pemeriksaan untuk menciptakan *equality before the law* guna mencapai *access to justice.*	Setiap pemeriksaan tersangka harus didampingi oleh penasihat hukum. Dibuat aturan tentang adanya sanksi bagi tidak dipenuhinya hak-hak tersangka/ terdakwa.
2.	Dalam rangka pemenuhan keadilan bagi para pencari keadilan, setiap subsistem dalam sistem peradilan pidana harus lebih memperhatikan hak-hak para pencari keadilan. Demikian pula halnya dengan polisi. Sebagai penyidik, polisi harus melakukan pembenahan-pembenahan sehingga proses peradilan pidana yang dimulai dari penyidikan dapat menciptakan keadilan bagi masyarakat luas.	Polri sebagai penyidik harus melakukan perubahan-perubahan dan memperhatikan keluhan-keluhan masyarakat atas kinerja selama ini. Perimbangan hak dan kewajiban Polri, dalam rangka menjalankan tugas sebagai penegak hukum.	Perubahan peraturan perundang-undangan, baik KUHP maupun KUHAP. Meningkatkan moral dan profesionalisme Polri. Meningkatkan kemampuan teknis penanganan perkara oleh penyidik serta memperhatikan kualitas hidup Polri. Melakukan evaluasi atas setiap perkara yang ditangani. Transparansi terhadap setiap perkara yang ditangani.

Reformasi Teknis Jangka Pendek (1 – 2 Tahun)

No.	Diagnosis	Rekomendasi	Rencana Aksi
1.	Bagi kepolisian, proses penyidikan bukan berarti suatu proses yang mudah. Beberapa kendala, baik itu	Diperlukan perubahan KUHAP yang lebih akomodatif dalam	Meningkatkan kualitas dan kuantitas penyidik. Melakukan kajian ulang terhadap tugas polisi

	dari peraturan, tersangka yang dihadapi, maupun kendala dari penyidik sendiri, merupakan hal-hal yang menghambat proses penyidikan.	merespon tugas-tugas penyidikan.	sebagai penyidik. Meningkatkan kualitas penyidik dengan cara mengikuti pendidikan. Memperhatikan kesejahteraan penyidik dan memberikan jaminan kehidupan anggota Polri beserta keluarga.
2.	Sebagai subsistem dalam proses peradilan pidana, penyidik harus mengetahui proses selanjutnya dari setiap kasus yang ditangani, sehingga dapat diketahui kekurangan-kekurangan dalam penanganan kasus.	Penyidik harus mendapatkan salinan putusan pengadilan dari setiap perkara yang ditangani.	Pengadilan harus mengirimkan salinan putusan kepada penyidik dari perkara yang bersangkutan.
3.	Kurangnya koordinasi antar sub system dalam masalah tahanan yang dititipkan, sehingga kadang kala mempersulit pihak yang dititipi dalam memperlakukan tersangka/ terdakwa yang dititipkan.	Harus dilakukan koordinasi antar sub system, terutama dalam masalah penahanan.	Mengadakan pertemuan rutin untuk membahas berbagai permasalahan, khususnya penahanan tersangka/terdakwa.
4.	Tidak dibuatnya dengan baik papan jadwal persidangan dan tidak ditepatinya jadwal persidangan menimbulkan kesan pengadilan tidak melaksanakan asas cepat, sederhana dan biaya ringan; sekaligus menyulitkan masyarakat yang akan melakukan pengawasan terhadap jalannya persidangan.	Harus dibuat papan jadwal persidangan yang memberikan informasi pada pencari keadilan dan masyarakat yang ingin mengetahui jalannya persidangan.	Pemasangan papan jadwal persidangan beberapa hari sebelum sidang dilaksanakan, yang berisi informasi lengkap tentang sidang. Perbaikan manajemen administrasi pengadilan, agar sidang dapat dilaksanakan tepat waktu.

Reformasi Teknis Jangka Panjang (5 – 10 Tahun)

No.	Diagnosis	Rekomendasi	Rencana Aksi
1.	Guna mendapatkan alat bukti, penyidik seringkali melakukan kekerasan kepada tersangka agar mengakui perbuatan yang disangkakan.	Diperlukan UU sebagai realisasi dari UU No.5/1998 tentang Pengesahan konvensi Anti Penyiksaan.	Polri harus segera mengembangkan metode penyidikan yang lebih baik dengan memanfaatkan perkembangan teknologi. Kepala kepolisian setempat harus bertanggung jawab atas pelanggaran hak-hak yang dilakukan oleh penyidik Diperlukan sanksi bagi penyidik yang melakukan pelanggaran dalam proses pemeriksaan.

2.	Penyidik dalam menjalani tugasnya memiliki diskresi yang tidak terpantau dan tidak bersifat terbuka.	Diskresi kepolisian harus jelas dan tetap berdasar pada peraturan perUUan yang ada.	Harus ada mekanisme untuk menjelaskan setiap diskresi yang dilakukan oleh kepolisian, sehingga masyarakat dapat memahami dengan pasti.
3.	Banyak tersangka yang tidak memahami hak-hak mereka dalam mencari keadilan, sehingga proses peradilan pidana dianggap sebagai suatu yang wajar dan mereka pasrah dalam menghadapi proses-proses yang ada. Pada akhirnya hak-hak yang ada tidak dipergunakan karena mereka tidak mengerti.	Tersangka/ terdakwa dalam setiap proses pemeriksaan harus selalu didampingi penasihat hukum. Asosiasi pengacara/ advokat memiliki kewajiban untuk mendampingi tersangka yang tidak memiliki biaya.	Harus ada keputusan dari Kapolri bahwa setiap penyidikan harus dilakukan dengan dihadiri hukum. Tanpa kehadiran hukum, penyidikan dianggap tidak sah. Setiap asosiasi pengacara/ advokat, mewajibkan anggotanya untuk memberikan bantuan hukum dengan cuma-cuma bagi yang tidak mampu.
4.	Kompetensi penanganan perkara masih belum jelas antara Jaksa dan Polisi (khususnya dalam tindak pidana khusus) menyebabkan berbagai kesulitan dalam prosedur perkara.	Penyadaran masing-masing pihak untuk saling berkoordinasi dan berkonsultasi guna kepentingan penanganan perkara sebaik-baiknya.	Pendidikan/kursus singkat bagi polisi dan jaksa dalam satu institusi secara terpadu yang diharapkan meng- hasilkan pemahaman yang sama.

Hak-hak Terpidana

Pada tahap purna ajudikasi, status seorang pelaku tindak pidana sudah jelas dinyatakan sebagai orang yang bersalah menurut hukum. Dalam posisi yang demikian ini, ia sebagai orang yang telah dianggap melanggar dan menyimpang dari norma-norma masyarakat, harus dibina agar bisa kembali menjadi warga masyarakat yang taat hukum. Untuk itulah dibentuk suatu sistem pemasyarakatan yang bertugas menyiapkan terpidana agar dapat berintegrasi secara sehat dengan masyarakat, sehingga dapat berperan kembali sebagai anggota masyarakat yang bebas dan bertanggung jawab.

Pembinaan merupakan kegiatan yang bersifat kontinyu dan intensif. Melalui pembinaan, terpidana diarahkan agar menyadari kesalahannya, memperbaiki diri dan tidak melakukan tindak pidana lagi. Satu hal yang sangat penting dalam melakukan pembinaan adalah pembinaan tidak dimaksudkan untuk menderitakan dan terpidana tetap diakui hak-hak asasinya sebagai manusia. Dengan kata lain, terpidana harus tetap memperoleh keadilan yang sesuai dengan kedudukannya sebagai seorang yang telah dinyatakan bersalah menurut hukum.

Peraturan perundang-undangan telah memberikan sejumlah hak pada terpidana, yang merupakan jaminan bahwa ia tetap akan diperlakukan sebagai manusia. Namun yang menjadi permasalahan adalah apakah dalam kenyataannya hak-haknya itu telah dipenuhi, sehingga jaminan itu tidak hanya berhenti pada aturannya saja.

Pada umumnya pembinaan berlangsung cukup lama, tidak dalam hitungan hari. Keadaan yang demikian ini mensyaratkan beberapa hal, agar kegiatan yang dilakukan dapat mencapai hasil yang diharapkan, seperti aturan yang jelas, sumber daya manusia sebagai pembina yang memiliki ketrampilan khusus, sarana dan prasarana serta dana yang memadai, serta ada pengawasan terhadap pelaksanaan pembinaan.

Sebagian besar hak terpidana, dalam hal ini narapidana, diatur dalam UU No. 12/1995 tentang Pemasyarakatan. Sedangkan untuk hak lainnya, ada yang diatur dalam KUHP, KUHAP, UU No. 22/2002 tentang Grasi dan beberapa peraturan pelaksanaan, berupa PP No. 32 tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan, Keppres No. 174 tahun 1999 tentang Remisi, serta beberapa Keputusan Menteri Kehakiman dan HAM. Hak-hak tersebut adalah:

- Hak untuk mendapat bebas bersyarat, cuti menjelang bebas, cuti mengunjungi keluarga, remisi, asimilasi;
- Hak untuk mengajukan grasi;
- Hak untuk tidak dituntut sekali lagi atas dasar perbuatan yang sama;
- Hak untuk mengajukan peninjauan kembali;
- Hak untuk melakukan ibadah menurut agama dan kepercayaannya;
- Hak untuk mendapat perawatan rohani maupun jasmani;
- Hak untuk mendapatkan pendidikan dan pengajaran;
- Hak untuk mendapatkan pelayanan kesehatan dan makanan yang layak;
- Hak untuk menyampaikan keluhan;
- Hak atas upah dan premi;
- Hak untuk menerima kunjungan keluarga, penasihat hukum atau orang tertentu lainnya.

Namun temuan penelitian lapangan menunjukkan beberapa faktor yang mengendala pemenuhan hak-hak terpidana, yaitu: lembaga

pemasyarakatan (LAPAS) sudah sangat kelebihan kapasitas, fasilitas LAPAS tidak memadai karena dana sangat minim, bantuan hukum pada tahap purna ajudikasi kurang mendapat perhatian, tidak ada psikolog yang dapat membantu program pembinaan di LAPAS, dan hakim pengawas dan pengamat (hakim wasmat) tidak berjalan dengan efektif.

1. Lembaga Pemasyarakatan sudah sangat kelebihan kapasitas.

   Pembinaan terpidana dapat dilakukan di dalam maupun di luar lembaga. Tetapi dari data yang diperoleh, ditambah dengan tulisan-tulisan para pakar maupun hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti-peneliti terdahulu, tampak bahwa hakim lebih banyak menjatuhkan pidana badan, khususnya pidana penjara. Hal ini tergambar dari kondisi Lembaga Pemasyarakatan (LAPAS) tempat pidana penjara dilaksanakan, yang sudah sangat penuh sesak melebihi kapasitas yang semestinya. Ini memang konsekuensi logis dari peningkatan kuantitas kejahatan, yang diikuti dengan pemidanaan terhadap pelakunya. Selama pidana yang dijatuhkan kebanyakan merupakan pidana badan, maka pada akhirnya akan terjadi peningkatan jumlah penghuni LAPAS.

   Dalam melaksanakan pembinaan, yang pada umumnya merupakan aktifitas yang berlangsung dalam bukan hitungan hari atau bulan, maka tempat pembinaan itu dilaksanakan merupakan suatu hal yang mutlak dibutuhkan. *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* memberikan pedoman mengenai akomodasi yang pada intinya mensyaratkan dipenuhinya standar kesehatan, seperti luas minimun ruangan, cukup udara dan penerangan (lampu), sanitasi serta sarana untuk mandi yang memadai.

   Tidak kalah pentingnya adalah persyaratan pengelompokkan narapidana berdasarkan kategorinya, misalnya berdasarkan *criminal record*-nya.[16] Hal ini perlu mendapat perhatian khusus karena jangan sampai terjadi pengaruh buruk dari narapidana yang telah berstatus residivis kepada yang baru pertama kali melakukan kejahatan. Bila hal itu gagal dicegah tentunya pembinaan yang dilakukan akan menjadi sia-sia. Namun, dengan kondisi kepadatan LAPAS rata-rata 50% di atas kapasitas yang sesungguhnya, memang kriteria-kriteria ideal tersebut menjadi sangat sulit untuk dipenuhi.

[16] Lihat Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, Part I: Rules of General Application, bagian Separation of Catagories dan Accomodation.

Jalan keluar yang nampaknya paling mudah dilakukan untuk memecahkan masalah kepadatan LAPAS ini tentunya adalah dengan membangun LAPAS baru. Namun untuk keperluan itu dibutuhkan dana yang tidak sedikit. Alternatif pemecahan lain yang langsung berkaitan dan mungkin untuk ditempuh adalah dengan memindahkan penghuni LAPAS yang sudah sangat padat ke LAPAS yang relatif masih lowong disertai dengan kebijakan menaikkan kelas kategori LAPAS. Solusi ini tentunya juga tidak mudah untuk dilakukan dan kemungkinan untuk dilakukan sangat kecil karena kepadatan penghuni LAPAS sudah merata di seluruh Indonesia, ditambah lagi kemungkinan adanya penolakan dari terpidana untuk dipindahkan ke LAPAS lain dengan alasan akan menimbulkan kesulitan bagi keluarga untuk menjenguk.

Dapat dipikirkan cara lain yang tidak semata-mata terletak di tahap purna ajudikasi. Seperti disinggung di atas, kepadatan LAPAS terutama disebabkan oleh peningkatan kuantitas kejahatan. Tetapi hal ini tidak merupakan dampak langsung dari peningkatan kuantitas kejahatan. Ada faktor lain yang menjadi pendorong kondisi itu. Peningkatan kejahatan tidak secara otomatis diikuti dengan pesatnya kenaikan penghuni LAPAS bila ditempuh cara lain untuk mengatasinya, misalnya penjatuhan pidana denda atau pidana lainnya, khususnya pidana non-institusional atau pidana di luar lembaga. Akan tetapi, pidana penghilangan kemerdekaan (khususnya penjara) memang merupakan primadona dalam penjatuhan pidana dalam sistem hukum Indonesia.[17] Beberapa faktor yang diidentifikasi menjadi latar belakang demikian dominannya penjatuhan pidana penjara dalam peradilan pidana di Indonesia, antara lain adalah faktor peraturan perundang-undangan dan faktor manusia.

KUHP menganut dua sistem ancaman pidana yaitu tunggal dan alternatif. Ancaman pidana dengan sistem tunggal jelas tidak memungkinkan hakim untuk memilih pidana lain selain yang diancamkan dalam rumusan delik. Sedangkan sistem alternatif sebenarnya memungkinkan hal tersebut, namun sayangnya ancaman pidana denda sebagai alternatif nilainya sangat kecil dan sudah tidak sesuai lagi dengan nilai mata uang saat ini, sehingga hakim enggan menjatuhkannya.

[17] Muladi, "Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia di Masa Datang" (Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Universitas Diponegoro, Semarang, 1990), hlm. 24.

Sebenarnya masih ada lagi satu lembaga pelaksanaan pidana penjara yang memungkinkan terpidana dibina di luar lembaga yaitu pidana bersyarat, namun nampaknya lembaga inipun masih belum banyak digunakan.[18] Karena itu hakim sebagai penegak hukum yang berwenang menjatuhkan pidana, harus didorong agar mau menggunakan lembaga ini semaksimal mungkin.

Menyadari banyak dampak buruk pidana penjara terhadap upaya pembinaan narapidana, RUU KUHP memperkenalkan sejumlah pidana non-institutional yang memungkinkan hakim untuk dengan leluasa memilih pidana yang dirasakan paling tepat untuk dijatuhkan pada pelaku. Diharapkan hakim juga mengubah pola pikirnya yang hanya mengganggap pidana penghilangan kemerdekaan yang paling cocok untuk membina pelaku tindak pidana. Tanpa perubahan sikap ini rasanya akan sulit memecahkan masalah kelebihan kapasitas dalam LAPAS.

Perubahan dan perbaikan yang telah dipaparkan di atas harus diikuti dengan kesiapan lembaga pembinaan luar lembaga, dalam hal ini BAPAS. Memang untuk pembinaan di luar lembaga tidak diperlukan tempat menampung para terpidana beserta segala fasilitasnya, akan tetapi diperlukan tenaga-tenaga professional yang memadai baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Selain itu juga sarana dan prasarana terutama dana yang cukup untuk biaya petugas memantau warga binaannya. Pada saat ini jumlah warga binaan relatif masih sedikit sehingga petugas yang menangani terpidana dapat dikatakan masih mencukupi.[19] Akan tetapi bila pembinaan luar lembaga ingin diprioritaskan, maka mutlak dibutuhkan petugas yang lebih banyak.

Sesungguhnya cukup banyak SDM di BAPAS, namun mereka belum memiliki ketrampilan khusus dalam masalah pembimbingan. Selain itu dalam pelaksanaan pembinaan luar lembaga tersebut koordinasi dengan penegak hukum lain, masih sangat diperlukan untuk keamanan pelaksanaan pembinaan itu sendiri. Hal yang terjadi selama ini adalah adanya kurang koordinasi antara petugas BAPAS

[18] Berdasarkan Statistik Kriminal Sumber Data Pengadilan Negeri, tahun 1997 diketahui bahwa pidana bersyarat hanya dijatuhkan pada 5175 terpidana, sementara pidana penjara 64576, pidana kurungan 485 terpidana. Data ini diperkuat dengan data dari BAPAS Jakarta Timur – Utara, yang hanya membimbing 5 orang terpidana bersyarat pada tahun 2001.

[19] Menurut data dari BAPAS Jakarta Selatan (hasil penelitian lapangan April 2002), jumlah SDM pembina sekitar 60 orang, jumlah yang dibina sekitar 104 orang.

dengan penegak hukum yang lain, baik polisi, jaksa maupun hakim (wasmat).

Masalah koordinasi dalam hal keamanan, juga perlu mendapat perhatian khusus. Harus dihindari timbulnya rasa tidak aman pada warga masyarakat lain, dengan bebas berkeliarannya terpidana tanpa pengawasan yang baik. Khusus mengenai sikap warga masyarakat perlu juga untuk diberikan pemahaman bahwa tidak setiap pelaku tindak pidana harus masuk penjara. Bahkan masyarakat harus pula didorong partisipasinya untuk turut mengawasi terpidana yang sedang dibina di luar LAPAS.

2. Fasilitas di LAPAS tidak memadai.

Pemenuhan hak-hak terpidana atas kebutuhan fisik serta fasilitas yang diperlukan dalam kehidupan sehari-hari juga menjadi masalah. Hal pokok misalnya fasilitas tidur, memeriksakan kesehatan, makan dan hiburan. Hal ini disebabkan oleh minimnya dana yang dialokasikan.[20] Maka para petugas mengambil kebijakan untuk memperbolehkan terpidana melengkapi sendiri fasilitas dari luar LAPAS. Kebijakan ini nampaknya merupakan salah satu jalan keluar terbaik yang dapat ditempuh, namun harus dipertimbangkan kemungkinan timbulnya perlakuan diskriminatif terhadap narapidana, yang dapat memicu keributan dalam LAPAS dan pada akhirnya mengganggu proses pembinaan.

Perlu juga diteliti ketentuan-ketentuan tentang penjara dalam KUHP, yang pada dasarnya masih berlatar belakang pemikiran bahwa penjara adalah tempat penjeraan dan narapidana dilarang memperbaiki kondisinya di penjara atas biayanya sendiri. Apabila ketentuan-ketentuan seperti ini masih ada, berarti kebijakan memperbolehkan terpidana melengkapi fasilitasnya di penjara justru bertentangan dengan KUHP. Dampak yang mungkin terjadi adalah perbedaan kebijakan antara LAPAS yang masih memegang teguh ketentuan KUHP dan LAPAS yang lebih moderat dan lebih mengedepankan pemenuhan HAM. Kondisi ini harus segera diakhiri

[20] Menurut hasil wawancara dengan Kalapas dan Karutan, anggaran untuk makan seorang narapidana/ ta-hanan adalah Rp. 2700,- hingga Rp. 3500,- untuk lauk-pauk 3 kali makan dan beras 450 gr /per hari. Anggaran untuk kesehatan juga sangat minim, misalnya di salah satu LAPAS yang menjadi obyek penelitian, anggaran untuk kesehatan lebih dari 300 orang narapidana dan tahanan adalah Rp. 800.000,- per tahun.

dengan membuat satu kebijakan yang sama dalam menghadapi satu persoalan. Dengan cara ini dapat dihindari kesan perlakuan diskriminatif dan kecurigaan adanya penyimpangan.

3. Bantuan hukum di LAPAS kurang mendapat perhatian.

Permasalahan lain yang menonjol adalah bantuan hukum. Ternyata pemberian bantuan hukum yang pada tahap sebelumnya (pra ajudikasi dan ajudikasi) belum dapat dikatakan memuaskan, pada tahap pelaksanaan pidana lebih memprihatinkan lagi.[21] Meski telah dinyatakan bersalah menurut hukum, terpidana tetap seorang manusia yang harus diperhatikan hak-haknya. Kedudukan terpidana yang lemah dan terkungkung dalam tembok, sangat rawan untuk dilanggar hak-haknya. Selain itu, perundang-undangan telah memberi sejumlah hak yang sifatnya sangat tergantung pada kebijaksanaan petugas pembina. Apabila diperlakukan tidak adil akan sulit bagi terpidana, yang kebanyakan awam hukum, untuk menuntut haknya. Misalnya hak untuk mendapat cuti dan remisi. Seandainya terjadi kelalaian dari petugas mengenai pelaksanaan haknya ini, maka suatu hal yang hampir mustahil bagi terpidana untuk berani menuntutnya.

Bantuan hukum bagi seorang terpidana juga dimaksudkan untuk membantu setiap permasalahan hukum yang berkaitan dengan dirinya dan keluarganya. Jadi bantuan hukum bagi terpidana justru lebih luas, karena hal ini berkaitan dengan proses pembinaan terhadap dirinya.[22] Seorang terpidana akan sulit mengikuti pembinaan dengan baik bila pikirannya terganggu oleh masalah keluarga (terutama yang berkaitan dengan hukum).

Ketentuan perundang-undangan memang tidak secara tegas menyatakan bahwa terpidana berhak atas bantuan hukum. Ketentuan dalam KUHAP tentang bantuan hukum diatur dalam Pasal 54 KUHAP yang menyatakan sebagai berikut:

[21] Dari hasil penelitian dengan responden penasihat hukum diperoleh data bahwa pada umumnya tugas penasihat hukum berakhir pada saat klien berstatus terpidana, sehingga perkembangan klien di LAPAS tidak lagi diikuti, apalagi bila klien mendapat hukuman yang tinggi.

[22] Muladi, " Akses ke Pengadilan dan Bantuan Hukum" (Makalah disampaikan pada Workshop "Akses ke Peradilan" yang diselenggarakan oleh Sentra HAM FHUI dan KHN, Jakarta, 10 Juni 2002). Bantuan hukum setelah pemidanaan dimungkinkan dan secara tegas diatur dalam "Body Principles for the Protection of All Persons Under Any Form of Detention and Imprisonment" (GA Res. 43/1988), yang menegaskan bahwa: "*A detained or imprisoned person shall be entitled to communicate and consult with his legal counsel*".

> *"Guna kepentingan pembelaan, tersangka atau terdakwa berhak mendapat bantuan hukum dari seorang atau lebih penasihat hukum selama dalam waktu dan pada setiap tingkat pemeriksaan, menurut tata cara yang ditentukan dalam undang-undang ini."*

Ketentuan Pasal 54 KUHAP ini pada intinya hanya menyebutkan bahwa tersangka atau terdakwa yang berhak mendapat bantuan hukum, selama dalam waktu dan pada setiap tingkat pemeriksaan. Akan tetapi hak untuk mendapat kunjungan dari penasihat hukum merupakan salah satu hak yang dimiliki oleh terpidana. Dari ketentuan ini tersirat bahwa terpidana berhak untuk mendapat bantuan hukum. Dengan mempertimbangkan segi positif dari bantuan hukum, alangkah baiknya bila ada ketentuan yang tegas tentang bantuan hukum bagi terpidana. Bahkan bila hukumannya 5 tahun lebih, bantuan hukum itu wajib diberikan.

4. Tidak tersedia tenaga psikolog di LAPAS.

Kehadiran seorang psikolog pun menjadi sangat penting. Tidak sedikit terpidana yang merasa dirinya tidak bersalah, walaupun mereka nyata-nyata telah melakukan perbuatan yang didakwakan. Sikap semacam ini akan menghambat proses pembinaan, karena ia mungkin akan terus menolak setiap program yang dimaksud untuk membinanya. Kehadiran seorang psikolog diharapkan dapat memberikan jalan dalam membina terpidana yang mempunyai "masalah kejiwaan" seperti ini. Disparitas pidana juga dapat mempengaruhi sikap terpidana dalam menjalani program.

Dari penelitian lapangan diperoleh temuan bahwa belum ada satu LAPAS pun yang menyediakan tenaga psikolog dalam rangka pembinaan terhadap para terpidana, meski disadari manfaatnya. Seandainya terbentur masalah dana maka jalan keluar yang dapat ditempuh adalah bekerjasama dengan perguruan tinggi yang mempunyai fakultas psikologi, yang memungkinkan para mahasiswa tingkat akhir melakukan kerja praktek atau magang di LAPAS dan BAPAS.

5. Hakim Wasmat tidak berjalan Efektif.

Keberhasilan suatu kegiatan ditentukan pula oleh pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan tersebut. Pada umumnya setiap lembaga telah mempunyai mekanisme pengawasan internal. Obyektifitas pengawasan internal sering kali dipertanyakan sehingga masih diperlukan pengawasan dari luar lembaga. Pengawasan eksternal dapat berasal dari sesama penegak hukum (subsistem lain), atau dari lembaga khusus yang dibentuk oleh pemerintah, dari masyarakat (LSM atau perorangan).

Untuk tahap pelaksanaan pidana ini telah diperkenalkan suatu lembaga khusus dalam KUHAP, yang pada masa HIR tidak ada, yaitu lembaga hakim wasmat (pengawas dan pengamat). Lembaga ini dimaksudkan untuk mengawasi dan mengamati pelaksanaan putusan hakim dan dilaksanakan oleh hakim dengan masa jabatan 2 tahun. Dalam prakteknya lembaga ini tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan karena menghadapi berbagai hambatan: peraturan perundang-undangan, fasilitas, hakim wasmatnya sendiri dan dari sisi aparat penegak hukum lainnya.[23]

Belum sempurnanya aturan mengenai hakim wasmat mengakibatkan perbedaan penafsiran antara hakim wasmat dan pihak-pihak lain tentang tugas hakim wasmat. Kondisi ini sekaligus menjadi penghambat karena tidak ada koordinasi antara hakim wasmat dengan jaksa dan petugas LAPAS, serta timbul anggapan bahwa hakim wasmat turut campur dalam pelaksanaan tugas mereka.[24] Karena itu aturan dalam KUHAP tentang lingkup tugas dan wewenang hakim wasmat perlu lebih dirinci dalam peraturan pelaksanaan.

Pandangan hakim wasmat terhadap tugasnya yang dianggap sebagai beban dan tugas tambahan merupakan faktor penghambat yang lebih sulit untuk diatasi dibandingkan tidak tersedianya fasilitas khusus bagi hakim wasmat dalam menjalankan tugasnya, seperti kendaraan, dana operasional maupun ruangan khusus untuk bertugas di lembaga yang dikunjungi. Dengan kondisi perekonomian negara yang belum memungkinkan untuk pengadaan fasilitas, salah satu jalan keluar yang mungkin ditempuh adalah memberikan angka

[23] Najwa Shihab, "Peran dan Tanggung Jawab Hakim Pengawas dan Pengamat". Skripsi Sarjana pada Fakultas Hukum UI, Depok, 2000, hlm. 164.

[24] *Ibid*.

kredit pada hakim yang telah menjalankan tugas sebagai hakim wasmat. Angka kredit ini merupakan kompensasi dan penghargaan, agar tugas hakim wasmat tidak lagi dipandang sebagai beban dan tugas tambahan yang tidak ada nilainya.

Dalam masalah pengawasan, UU Pemasyarakatan (UU No. 12 tahun 1995) memperkenalkan suatu lembaga bernama Tim Pengamat Pemasyarakatan (TPP). Tim yang terdiri dari pejabat-pejabat LAPAS, BAPAS atau pejabat terkait lainnya ini antara lain bertugas memberikan penilaian atas pelaksanaan program pembinaan dan pembimbingan serta menerima keluhan dan pengaduan dari warga binaan pemasyarakatan. Nampak bahwa lembaga ini memiliki tugas pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pembinaan. Dalam hal komposisi anggota, sebagian besar berasal dari internal institusi pemasyarakatan, meskipun hakim wasmat serta pihak luar institusi pemasyarakatan termasuk dalam komposisi anggota untuk TPP daerah.[25] Dengan komposisi seperti ini, agak sulit untuk mengharapkan TPP dapat melakukan pengawasan secara maksimal.

Ada satu lembaga lagi yang diperkenalkan oleh UU Pemasyarakatan dalam upaya mengefektifkan pembinaan yaitu Balai Pertimbangan Pemasyarakatan. Lembaga ini terdiri dari para ahli di bidang pemasyarakatan yang merupakan wakil dari instansi terkait, badan non-pemerintah, dan perorangan lainnya. Jadi seperti TPP, dalam lembaga ini ada keterlibatan pihak di luar institusi pemasyarakatan, yang dapat terdiri dari kalangan organisasi advokat/pengacara dan lembaga swadaya masyarakat. Namun lembaga ini tidak mempunyai fungsi pengawasan karena tugasnya adalah memberi saran dan atau pertimbangan kepada Menteri.

Membandingkan kedua lembaga, terutama tentang fungsi dan komposisi keanggotaannya, alangkah baiknya apabila unsur pihak luar diperbanyak pada lembaga yang berfungsi pengawasan. Hal ini dimaksudkan agar penilaian terhadap kinerja dan hasil kerja aparat

[25] Menurut Kepmen Hukum dan Perundang-undangan RI No. M. 02. PR.08.03 tahun 1999 tentang Pembentukan Balai Pertimbangan Pemasyarakatan dan Tim Pengamat Pemasyarakatan, TPP daerah melibatkan hakim wasmat dan badan dan atau perorangan yang berminat terhadap pembinaan. Sedangkan untuk TPP Wilayah, hakim wasmat tidak termasuk dalam komposisi anggota, yang ada hanya instansi terkait yang dipandang perlu dan perorangan atau badan yang berminat dalam bidang pemasyarakatan. Prosedur untuk menjadi anggota TPP bukan mengajukan diri, tetapi dipilih dan diangkat oleh pejabat yang berwenang.

pembina dilakukan secara obyektif, sungguh-sungguh, dan bukan sekedar formalitas.

Berdasarkan paparan dan kesimpulan tentang hak terpidana di atas, dikemukakan rekomendasi dan rencana aksi dalam tabel-tabel berikut ini.

Reformasi Kebijakan Jangka Pendek (1 – 2 Tahun)

No.	Diagnosis	Rekomendasi	Rencana Aksi
1.	Fasilitas LAPAS tidak memadai.	Melakukan sinkronisasi antara peraturan perundang-undangan dengan implementasi di lapangan.	Mendesak DPR dan pemerintah untuk menambah dana bagi peningkatan fasilitas.
2.	Bantuan hukum pada umumnya diberikan hanya sampai pada saat vonis hakim, padahal bantuan hukum dapat membantu proses pembinaan.	• Menyediakan pos bakum di LAPAS/ RUTAN • Membuat dengan segera UU bantuan hukum bagi orang yang tidak mampu.	• Melakukan penelitian untuk penyusunan RUU bantuan hukum • Menyusun RUU bantuan hukum • Bekerja sama dengan Perguruan Tinggi untuk menjadikan LAPAS/RUTAN sebagai laboratorium hukum bagi mahasiswa untuk memberi bantuan atau nasihat hukum bagi narapidana.
3.	Lembaga hakim wasmat tidak berjalan efektif karena berbagai hambatan, seperti perundang-undangan yang belum lengkap, pandangan terhadap tugas hakim wasmat serta tidak tersedianya fasilitas penunjang.	• Memperjelas batasan tugas dan kewenangan hakim wasmat. • Menyediakan fasilitas penunjang yang dibutuhkan untuk pelaksanaan pengawasan dan pengamatan.	• Memberikan angka kredit pada hakim yang bertugas sebagai hakim wasmat.

Reformasi Kebijakan Jangka Panjang (5 – 10 Tahun)

No.	Diagnosis	Rekomendasi	Rencana Aksi
1.	Pada umumnya LAPAS/ RUTAN sudah kelebihan kapasitas sedangkan biaya pembangunan LAPAS belum menjadi prioritas.	Membuat kebijakan yang segera dapat mengatasi permasalahan, dengan mempertimbangkan keterbatasan-keterbatasan yang ada	• Meningkatkan kapasitas LAPAS/RUTAN • Membangun LAPAS/ RUTAN baru • Pembuatan LAPAS yang terpisah dari RUTAN di setiap kabupaten/kota-madya • Klasifikasi penempatan napi berdasarkan tindak pidana yang dilakukan • Perbaikan politik kriminal, antara lain dengan penggunaan pidana alternatif selain pidana penjara.
2.	SDM petugas di LAPAS/ RUTAN/ BAPAS masih lemah.	• Peningkatan mutu SDM petugas LAPAS/ RUTAN/BAPAS.	• Perbaikan sistem rekruitmen petugas LAPAS/RUTAN/ BAPAS. • Pelatihan untuk meningkatkan kemampuan melakukan pembinaan. • Peningkatan/perbaikan kesejahteraan petugas LAPAS/RUTAN DAN BAPAS.
3.	Lembaga hakim wasmat tidak berjalan efektif karena berbagai hambatan, seperti perundang-undangan yang belum lengkap, pandangan terhadap tugas hakim wasmat serta tidak tersedianya fasilitas penunjang.	• Menyempurnakan dan melengkapi peraturan tentang hakim wasmat.	• Menginventarisasi peraturan tentang hakim wasmat yang perlu disempurnakan atau perlu dibuat peraturan pelaksanaannya.

Reformasi Teknis Jangka Pendek (1 – 2 Tahun)

No.	Diagnosis	Rekomendasi	Rencana Aksi
1.	Sistem pemidanaan dalam KUHP merupakan salah satu penyebab utama LAPAS kelebihan kapasitas.	Mensahkan dengan segera RUU KUHP yang sudah berisi jenis-jenis pidana dan ketentuan sistem pemidanaan yang lebih variatif.	• Mendesak DPR agar segera membahas dan mensahkan RUU KUHP. • Meneliti pasal-pasal KUHP yang sudah tidak sesuai lagi dengan perspektif pembinaan.

Reformasi Teknis Jangka Panjang (5 – 10 Tahun)

No.	Diagnosis	Rekomendasi	Rencana Aksi
1.	Para hakim masih menganggap pidana penjara sebagai primadona dalam pemidanaan.	Mengubah pandangan hakim yang menganggap pidana penjara sebagai primadona dalam penjatuhan pidana.	Mengadakan pelatihan untuk memperkenalkan pidana alternatif kepada seluruh aparat penegak hukum dan mensosialisasikan jenis pidana alternatif pada masyarakat.
2.	Tenaga ahli sangat diperlukan untuk proses pembinaan terpidana.	Menyediakan tenaga ahli pembinaan untuk keperluan pembinaan mental terpidana.	• Menyediakan anggaran untuk tenaga ahli pembinaan • Melakukan kerjasama dengan perguruan tinggi untuk kepentingan pembinaan narapidana.

Hak-Hak Saksi dan Korban

Saksi memiliki posisi sangat penting dalam proses peradilan pidana. Hal tersebut disebabkan karena saksi merupakan alat bukti hidup yang mampu menceritakan secara langsung suatu kejadian yang dilihatnya, didengarnya atau bahkan dialaminya sendiri, dan apa yang diutarakan seorang saksi mampu mempengaruhi keyakinan hakim dalam mengambil suatu keputusan. Saksi bukan merupakan alat bukti yang harus ada dalam proses peradilan pidana karena dalam KUHAP terdapat tiga alat bukti lainnya (keterangan ahli, surat, petunjuk dan keterangan terdakwa), namun *sangat* jarang terlihat bahkan kurang lazim bila suatu proses peradilan pidana *dilangsungkan* tanpa bukti saksi.

Dalam kenyataan, perhatian terhadap kedudukan saksi dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam praktiknya masih sangat minim terutama dalam hal perlindungan terhadap saksi dan korban sebagai pihak yang dirugikan atas terjadinya suatu tindak pidana.

Pada tataran konseptual, gugatan atau masalah penyelenggaraan peradilan pidana bersumber dari dua hal. Hukum pidana antara lain melarang suatu perbuatan tertentu untuk melindungi kepentingan publik dan representasi kepentingan publik yaitu negara.[26] Perlindungan terhadap kerugian yang diderita oleh korban agaknya menjadi minim untuk diperhatikan berdasarkan persepsi demikian. Terlebih hukum

[26] Mudzakkir, "Akses Publik ke Sistem Peradilan Pidana", Disampaikan dalam Workshop 2 tentang akses ke peradilan pidana yang diselenggarakan oleh Sentra HAM FHUI dan KHN, Jakarta 31 Juli 2002.

pidana formal membatasi reaksi publik atas terjadinya suatu tindak pidana hanya melalui alat negara (polisi dan jaksa) sebagai perwujudan dari mandat resmi yang diterima oleh negara dari masyarakat melalui proses pembentukan perundang-undangan.

Namun dalam kenyataan alat negara hanya menempatkan dirinya sebagai wakil dari negara. Oleh karenanya akses publik ke peradilan pidana menjadi amat terbatas berdasarkan kenyataan bahwa negara telah mewakili mereka. Mata rantai yang terlalu jauh antara pihak yang dirugikan dengan aparat negara yang memeriksanya menjadikan mereka kesulitan dalam memperjuangkan nasibnya apalagi untuk mendapatkan perlindungan.

Dalam paparan berikut akan diuraikan posisi saksi dalam dua kategori, yaitu: (a). sebagai pihak yang secara langsung dirugikan yaitu saksi korban; (b). sebagai pihak yang tidak langsung dirugikan yaitu saksi yang bukan saksi korban.

KUHAP tidak membedakan saksi dalam dua posisi tersebut di atas. Padahal kedudukan keduanya memiliki konsekuensi besar dalam beberapa hal yaitu kerugian materil, dan kerugian immateril atas terjadinya suatu tindak pidana.

Seorang saksi korban jelas memiliki kedua konsekuensi tersebut. Namun tidak demikian dengan saksi yang bukan saksi korban. Hal ini nampak jelas dari aturan-aturan yang terdapat dalam KUHAP dan beberapa UU lain, termasuk juga terhadap hak-hak yang diperoleh oleh keduanya. Berdasarkan perbedaan itu maka selayaknya pengaturan dan perlakuan atas keduanya pun berbeda.

1. KUHAP

KUHAP tidak secara langsung mengatur hak-hak atau perlindungan yang dapat diberikan kepada saksi hanya ada beberapa Pasal yang secara implisit memberikan hak kepada saksi tetapi hak-hak tersebut merupakan hak tersangka/terdakwa. Hanya ada satu pasal yang khusus mengatur hak saksi yaitu hak untuk memperoleh penggantian biaya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi saksi atau ahli yang telah hadir memenuhi panggilan dalam rangka memberikan kesaksian (Pasal 229 KUHAP).

Beberapa Pasal lain yang dapat ditafsirkan memberikan hak dan atau perlindungan pada saksi berupa:

- hak bagi saksi untuk mengajukan laporan dan atau pengaduan

kepada penyelidik atau penyidik secara lisan atau tulisan (Pasal 108 ayat 1 KUHAP);

- hak bagi saksi untuk tidak datang ke kantor penyidik dengan alasan yang patut dan wajar dan dalam kondisi ini penyidik wajib datang ke tempat kediamanan tersangka dan atau saksi (Pasal 113 KUHAP);
- hak saksi untuk tidak disumpah pada saat diperiksa di tingkat penyidikan kecuali ada dugaan dia tidak dapat hadir di pemeriksaan di pengadilan (Pasal 116 ayat 1 KUHAP);
- hak saksi untuk memperoleh perlindungan secara fisik atau psikis (Pasal 117 ayat 1 KUHAP);
- hak saksi untuk tidak menandatangani berita acara apabila ia tidak menyetujuinya (Pasal 118 KUHAP);
- hak saksi untuk tidak menjawab pertanyaan yang menjerat (Pasal 166 KUHAP);
- hak saksi untuk mengundurkan diri sebagai saksi apabila ia mempunyai hubungan hubungan darah dalam derajat tertentu (Pasal 168 KUHAP);
- hak saksi untuk didampingi oleh seorang penerjemah apabila ia tidak paham bahasa Indonesia (Pasal 177 KUHAP);
- hak saksi untuk dibantu oleh seorang yang ”penerjemah” apabila ia bisu dan tuli (Pasal 178 KUHAP).

Di samping itu terdapat istilah pelapor dalam KUHAP. Berdasarkan Pasal 1 bagian 24 mengenai laporan dapat ditafsirkan bahwa pelapor adalah setiap orang karena hak dan kewajibannya berdasarkan UU kepada pejabat yang berwenang tentang telah atau sedang atau diduga akan terjadi peristiwa pidana. Pelapor dapat berubah statusnya menjadi seorang saksi jika ia memberikan kesaksiannya dihadapan pejabat yang berwenang. Dengan demikian hak-hak seorang saksi dapat diberikan kepadanya.

2. KUHP

Seperti KUHAP, dalam KUHP tidak terdapat satu ketentuan pun yang secara khusus memberikan hak-hak atau perlindungan kepada saksi. Dalam buku II dan III dari KUHP terdapat 2 Pasal yang mengatur mengenai saksi yaitu: Pasal 224 dan 522. Keduanya bukan merupakan suatu hak melainkan kewajiban saksi untuk hadir di pengadilan

3. UU No. 5 tahun 1997 tentang Psikotropika

Pasal 54 ayat (3) dalam Bab XII menyatakan bahwa pelapor perlu mendapatkan jaminan keamanan dan perlindungan dari pihak yang berwenang.

4. UU No. 22 tahun 1997 tentang Narkotika

Pasal 57 dalam Bab IX menyatakan bahwa masyarakat wajib melaporkan kepada pejabat yang berwenang apabila mengetahui adanya penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan pemerintah wajib memberikan jaminan keamanan dan perlindungan kepada pelapor.

5. UU No. 28 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

UU ini juga hanya memberikan ketentuan yang melindungi pelapor yaitu berupa kewajiban Komisi Pengawasan Persaingan Usaha untuk merahasiakan identitas pelapor (Pasal 38).

6. UU No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (Anti KKN)

Pasal 9 ayat (1) butir 2d memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat yang diminta hadir dalam proses penyelidikan dan penyidikan sebagai saksi pelapor, saksi, atau saksi ahli sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

7. UU No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Pasal 41 ayat (2) huruf e (2) menyatakan bahwa anggota masyarakat mempunyai hak untuk memperoleh perlindungan hukum dalam hal diminta hadir dalam proses penyelidikan, penyidikan dan pemeriksaan di sidang pengadilan sebagai saksi pelapor, saksi, atau saksi ahli sesuai dengan perundangan yang berlaku.

Pasal 31 ayat (1) dan (2) memberikan hak bagi saksi agar kerahasiaan identitasnya dijaga.

Pasal 21: setiap orang yang dengan sengaja mencegah, merintangi, menggagalkan secara langsung dan tidak langsung, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan

terhadap tersangka atau terdakwa ataupun para saksi dalam perkara korupsi dapat dijatuhkan sanksi pidana penjara ataupun denda.

8. UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
   Pasal 89 ayat (3) huruf d dan Pasal 94: hak setiap orang termasuk saksi untuk diberikan perlindungan berupa kerahasiaan identitasnya.

Perundang-undangan tersebut di atas seharusnya menjadi pedoman bagi para penegak hukum untuk bertindak. Dibandingkan dengan hak-hak tersangka dan terdakwa maka terdapat beberapa hak yang sama yang diberikan oleh UU. Namun terdapat pula beberapa hak yang hanya dimiliki tersangka/terdakwa dan bukan hak saksi. Berikut bagan perbandingan hak-hak tersangka/terdakwa dengan hak-hak saksi berdasarkan KUHAP.

Jenis Hak	Tersangka/ Terdakwa	Saksi
Segera mendapat pemeriksaan oleh penyidik	Pasal 50 ayat 1	Tidak
Diberitahu dengan jelas dalam bahasa yang dimengerti olehnya	Pasal 51 ayat 1	Pasal 177, Pasal 178
Memberikan keterangan secara bebas kepada penyidik	Pasal 52	Tidak
Setiap waktu mendapatkan bantuan juru bahasa	Pasal 53 ayat 1 jo Pasal 177 ayat 1	Pasal 177
Mendapatkan bantuan hukum	Pasal 54	Tidak
Memilih sendiri penasihat hukumnya	Pasal 55	Tidak
Hak untuk tidak disumpah	Tidak	Pasal 116 ayat (1)
Memperoleh perlindungan fisik atau psikis	Tidak	Pasal 117 ayat (1)
Tidak menandatangani berita acara	Tidak	Pasal 118
Tidak menjawab pertanyaan yang menjerat	Tidak	Pasal 166
Tidak dibebani kewajiban membuktikan	Pasal 66	Tidak
Menuntut ganti kerugian dan rehabilitasi	Pasal 68	Tidak

Hak-hak tersangka/terdakwa dan hak-hak saksi dan korban pada dasarnya dibuat oleh para pembentuk UU sesuai dengan kebutuhan dan posisinya masing-masing. Namun seringkali terlupakan bahwa dalam proses peradilan pidana keduanya sama-sama didudukkan dalam posisi yang hampir sama.

Peraturan Pemerintah No. 2 tahun 2002 hanya mengatur perlindungan terhadap korban dan saksi dalam pelanggaran HAM yang berat, bukan untuk korban dan saksi dalam tindak pidana biasa yang presentase terjadinya jauh lebih besar.

Penegakan Hak-hak Saksi

a. Perlakuan terhadap pelapor

Berdasarkan Pasal 1 bagian 24 mengenai laporan dapat ditafsirkan bahwa pelapor adalah setiap orang karena hak dan kewajibannya berdasarkan UU melapor kepada pejabat yang berwenang tentang telah atau sedang atau diduga akan terjadi peristiwa pidana. Pelapor dapat berubah statusnya menjadi seorang saksi jika ia memberikan kesaksiannya di hadapan pejabat yang berwenang.

Dari ketentuan di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa melapor merupakan suatu hak sekaligus kewajiban anggota masyarakat yang mengetahui telah terjadi suatu peristiwa pidana. Namun demikian tidak setiap pelapor kemudian berubah statusnya menjadi seorang saksi. Karena merupakan hak dan sekaligus juga kewajiban maka tidak dilakukannya pelaporan oleh seorang anggota masyarakat semestinya tidak mempunyai konsekuensi apa-apa.

Pada kenyataannya, meski tidak semua warga masyarakat mengetahui hal ini, terdapat sikap enggan dalam masyarakat untuk melakukannya. Temuan di lapangan memperlihatkan bahwa warga masyarakat enggan untuk melaporkan tindak pidana yang diketahuinya karena beberapa hal yaitu: Melapor berarti mencari masalah; Untuk apa melapor kalau kerugiannya tidak seberapa; Tidak mengetahui prosedur pelaporan atau pengaduan; Takut ancaman dari pelaku; dan Polisi pada akhirnya akan menawarkan solusi damai. Berdasarkan anggapan ini maka dapat dimengerti jika anggota masyarakat menjauhi proses peradilan pidana karena berpendapat bahwa permasalahan yang dihadapinya dapat diselesaikan dengan cara lain.

Ketidaktahuan prosedural pun amat mempengaruhi pelaporan. Asas *speedy trial* atau peradilan yang cepat, sederhana dan biaya ringan ternyata masih belum dapat dilaksanakan secara maksimal. Responden menyatakan bahwa mereka pernah melaporkannya ke kantor polisi yang ternyata menyatakan bahwa bukan kewenangannya untuk menangani perkara tersebut (12%). Oleh pihak kepolisian ditanggapi dengan

meneruskannya ke polisi yang berwenang. Fakta ini memperlihatkan bahwa aparat telah memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat.

Namun terdapat responden yang menemui kendala dalam pelaporan karena menghadapi diskresi dan penilaian subyektif yang dimiliki polisi dalam bertugas. Kesadaran masyarakat untuk melapor seharusnya memperoleh penghargaan karena sedikit banyak membantu polisi dalam menjalankan tugasnya.

Terhadap asas praduga tak bersalah dan *due process of law*, yang terjadi justru sebaliknya. Terdapat saksi pelapor yang diduga sebagai pelaku padahal dia akan melaporkan karenanya Polisi sudah menangkap terlebih dahulu meskipun kemudian menanggapi secara positif. Terhadap laporan itu sendiri, sebagian responden saksi menyatakan bahwa petugas menanggapi dengan sikap positif (93%), hanya 2% yang bersikap curiga dan sisanya diam saja (5%).

Fakta di atas sebagian besar memperlihatkan, pada dasarnya petugas sudah bersikap amat positif dalam menanggapi laporan dari masyarakat. Namun sosialisasi terhadap proses pelaporan dan pengaduan perlu dilakukan lebih luas lagi, karena fakta di lapangan memperlihatkan bahwa polisi bukan merupakan pihak pertama yang dihubungi ketika seorang anggota masyarakat mengetahui terjadinya tindak pidana.

Pihak pertama yang dihubungi adalah ketua RT atau RW yang merupakan unit pemerintah yang paling dekat dengan warga masyarakat atau orang yang dituakan di lingkungan masyarakat tersebut (lebih lanjut akan dibahas dalam bab tentang warga masyarakat diluar saksi). Kondisi demikian agaknya mengharuskan polisi untuk membina hubungan baik dengan pihak-pihak tersebut di atas guna pelaksanaan tugas polisi yang lebih baik.

Unsur yang utama dalam temuan diatas memperlihatkan bahwa kurangnya informasi yang diberikan kepada masyarakat menyebabkan masyarakat menjadi bingung yang kemudian melahirkan antipati. Sosialisasi atas proses administrasi pelaporan atau pengaduan menjadi penting untuk diketahui oleh masyarakat. UU Polri 2002 menyatakan, Polri adalah alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri. Posisi polisi yang merupakan "pintu gerbang" bagi para pencari keadilan menyebabkan kerjasama polisi dengan masyarakat menjadi penting dalam mewujudkan tugas polisi tersebut.

b. Perlakuan terhadap saksi

Sebagian masyarakat menganggap kedudukan sebagai saksi merupakan suatu musibah yang sangat tidak menguntungkan. Penelitian mendapati kenyataan bahwa penegakan hak-hak saksi yang sudah ada dalam KUHAP belum dapat dilaksanakan dengan baik, apalagi terhadap tuntutan lainnya. Contoh-contoh dari fakta di lapangan yang dapat diangkat untuk menggambarkan kondisi ini, misalnya hak penggantian biaya transportasi. Banyak aparat yang mengeluhkannya karena anggaran tersebut sama sekali tidak disediakan yang pada akhirnya mereka harus merogoh dari kantongnya sendiri.

Tentang hak atas perlindungan fisik dan psikis, temuan di lapangan memperlihatkan bahwa pemenuhan atas hak ini sangat minim. Kalaupun fasilitas tersebut diberikan, hal ini semata-mata karena saksi mengeluarkan sejumlah dana atas fasilitas tersebut. Perwujudan maksimum dari ketentuan ini hanya melalui pencatatan nomor telepon petugas yang mempermudah kalau terjadi hal-hal yang tidak diinginkan; lebih dari itu maka harus ada dana lain. Kondisi ini memperlihatkan, seringkali kebijakan di bidang legislasi tidak disertai dukungan finansial sehingga pelaksanaannya diabaikan.

Peneliti sama sekali belum melihat upaya pemenuhan hak-hak lain seperti hak atas kerahasiaan identitas saksi dan hak ganti kerugian biaya rumah sakit. Bentuk hak lain seperti bantuan hukum bagi saksi mendapat reaksi yang sangat beragam, baik dari aparat maupun dari saksi sendiri. Hak atas bantuan hukum lazimnya memang diberikan kepada tersangka atau terdakwa, namun mengingat pengetahuan saksi terhadap ketentuan hukum pun amat minim ada baiknya hak ini juga diberikan kepadanya. Sebagian responden menanggapi hal ini dengan sangat baik karena mereka merasa sangat membutuhkan hal tersebut. Akan tetapi, aparat mengganggap pemenuhan terhadap hak ini justru dikhawatirkan akan membebani saksi dan juga akan mempersulit tugas mereka. Alasan ini cukup dapat diterima mengingat selama ini posisi para penasihat hukum selalu didudukkan dalam kondisi yang berseberangan dengan aparat.

Pemenuhan terhadap bantuan hukum bagi saksi diharapkan dapat menjadi pembuka bagi pemenuhan terhadap hak-hak lainnya, misalnya hak untuk tidak diperlakukan secara kasar, hak untuk tidak menandatangani berita acara bila isinya tidak disetujui olehnya, hak untuk mengundurkan diri sebagai saksi dan lain sebagainya. Hak-hak tersebut rasanya akan sulit

dapat diperoleh saksi tanpa adanya hak atas bantuan hukum. Sementara ketentuan dalam KUHAP hanya menggariskan kewajiban pendampingan bagi tersangka dan terdakwa (Pasal 54 KUHAP).

Perlakuan para penegak hukum sejak di kepolisian hingga di pengadilan juga mendapat sorotan dari responden. Fakta memperlihatkan, misalnya: Jadwal pemeriksaan tidak pasti; Intimidasi; serta Meremehkan dan tidak menghargai keterangan saksi. Semua ini membuat sebagian saksi merasakan arogansi dari aparat penegak hukum. Kurang dihargainya kedudukan saksi menjadikan saksi sebagai pihak yang turut dirugikan dan merasa seolah-olah mereka adalah korban.

Dari penelitian, perlakuan yang baik dalam penilaian mereka diperoleh dari para jaksa. Hal ini perlu dikaji karena dalam sebagian besar perkara, kecuali tindak pidana khusus, para jaksa tidak berhadapan langsung dengan saksi sehingga perlakuan mereka dianggap lebih baik dibandingkan dengan sikap polisi ataupun hakim. Perubahan paradigma berpikir aparat penegak hukum terhadap saksi perlu dilakukan sehingga kerjasama aparat penegak hukum dan masyarakat dapat terbina guna mencapai tujuan peradilan pidana.

Uraian di atas memperlihatkan sejumlah kenyataan. Pertama, porsi ketentuan perundang-undangan untuk perlindungan saksi masih kurang bila dibandingkan dengan pengaturan atas hak-hak tersangka/terdakwa. Kedua, terdapat sejumlah hak yang semestinya juga diberikan kepada saksi seperti hak untuk memberikan keterangan secara bebas dan hak untuk diperiksa sesegera mungkin oleh aparat. Kerugian yang diderita saksi atas tidak dilakukannya hak ini tidak sedikit. Ketiga, penegakan hak-hak yang sudah diatur dalam UU belum maksimal . Oleh karena itu sangat tidak mungkin untuk mengharapkan pemenuhan atas hak-hak lain yang belum diatur oleh UU bagi para saksi. Keempat, hak atas bantuan hukum juga tidak diatur sebagai hak bagi saksi. Hal ini perlu dipikirkan mengingat dengan dipenuhinya hak ini diharapkan dapat menjadi pembuka jalan bagi pemenuhan atas hak-hak lainnya. Kelima, seringkali kebijakan dalam legislasi tidak disertai dukungan finansial sehingga menyebabkan pemenuhan hak pencari keadilan diabaikan.

Penegakan Hak-hak Saksi dan Korban

Sistem peradilan pidana menempatkan negara sebagai wakil dari masyarakat untuk menuntut dan menyelesaikan perkara pidana, yang dalam hal ini diwakili oleh aparat penegak hukum seperti polisi dan jaksa.

Sistem ini membuat aparat penegak hukum sering melupakan posisi saksi, terlebih saksi korban, sebagai pihak yang juga berperan penting dan secara tidak langsung merupakan pihak yang diwakili kepentingannya sehingga harus diperlakukan dengan sebaik-baiknya.

Maka penting bagi aparat negara untuk melihat kembali persepsinya tentang saksi dan korban. Perserikatan Bangsa-Bangsa telah berupaya memperbaiki hubungan antara negara dan masyarakat melalui Deklarasi PBB No. A/Res/40/34 tahun 1985 tentang *the United Nations Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*. Deklarasi ini meletakkan pembaharuan hukum pidana yang responsif terhadap kepentingan masyarakat yang terlanggar haknya. Konsep keterwakilan melalui negara yang abstrak mulai dikonkritkan dalam sistem peradilan pidana. Hal ini dapat dilihat dalam hal:

a. Korban dalam proses Pra Ajudikasi

Upaya damai seringkali menjadi jalan dalam penyelesaian suatu perkara pidana di luar sistem. Hal ini lebih sering terjadi dalam hal kejahatan terhadap barang atau kekayaan, dibandingkan dengan kejahatan terhadap nyawa atau kesusilaan meskipun bukan tak mungkin dilakukan.

Meski dalam persentase yang kecil, upaya damai pernah dialami oleh responden. Penelitian ini menemukan, penawaran perdamaian pernah dialami oleh 38% responden. Penawaran perdamaian itu dilakukan oleh polisi (38%) dan keluarga tersangka (62%). Sebagian responden (60%) menyatakan mendapat tekanan atas tawaran tersebut. Polisi sebagai aparat dalam hal ini bertindak sebagai juru damai, yang dalam khasanah hukum acara pidana upaya tersebut tidak dalam kewenangannya. Terdapat pula tawaran perdamaian dengan imbalan uang sebagaimana diakui oleh 50% saksi korban, antara lain untuk biaya pengobatan.

Seluruh responden mengaku menolak imbalan tersebut karena jumlahnya tidak sebanding dengan kerugian, atau membiarkan hukum memprosesnya. Banyak korban merasa diperlakukan sebagai alat yang dipakai oleh penguasa dalam proses peradilan yang berjalan, tak ubahnya barang bukti.

Penghentian penuntutan dilakukan oleh pihak kejaksaan. Dalam hal tidak dilanjutkan proses suatu perkara, 70% responden

jaksa menyatakan menginformasikannya kepada semua pihak termasuk tersangka, sementara 30% lainnya menyatakan tidak melakukannya dengan alasan merupakan urusan polisi. Hal tersebut juga berlaku terhadap korban. Pemberitahuan oleh 63% responden dilakukan jika saksi menanyakannya.

Sejumlah 70% responden menyatakan memberitahu alasan penghentian perkara. Bila ada pihak yang berkeberatan (tersangka atau saksi), 70% responden menyatakan praperadilan sebagai upaya hukum yang dapat ditempuh. Sikap ini didukung oleh persepsi bahwa jaksa bukan wakil dari korban melainkan sebagai alat negara.

Temuan ini memperlihatkan bahwa penggunaan kebijakan publik yang ada dalam kewenangan polisi harus menempatkanya dalam posisi yang tidak berpihak. Upaya damai mungkin dapat dimaklumi mengingat penggunaan pidana sebagai *ultimum remedium* atau upaya terakhir dalam menyelesaikan masalah, namum harus dalam batasan bahwa hal tersebut tidak merugikan kepentingan publik secara luas. Diskresi yang dimiliki polisi dan oportunitas yang dimiliki jaksa hendaknya digunakan dengan pertimbangan untuk melindungi kepentingan publik yang lebih besar yang akan menjadi dirugikan bila proses perkara tersebut tetap dilanjutkan.

b. Akses Korban dalam Proses Ajudikasi

Persepsi aparat hanyalah wakil negara dan bukan wakil dari pihak yang dirugikan memunculkan suatu pemikiran bahwa keikutsertaan korban dalam proses penentuan hukuman tidak semestinya dan tidak perlu dilakukan. Jaksa memiliki otonomi penuh dalam menentukan jumlah tuntutan meski dalam rambu yang ditetapkan oleh institusinya. Hal ini terbukti bahwa sedikit responden (33%) yang menyatakan berkonsultasi dengan korban atau keluarganya dalam membuat tuntutan, sementara 67% responden lainnya mengabaikannya.

Dalam hal penentuan tuntutan atas hukuman, hal yang menjadi pertimbangan adalah: ketentuan dalam pasal, hal-hal yang memberatkan dan yang meringankan, apakah merugikan negara dan residivis, penderitaan/kerugian korban, aspek sosial-ekonomi, pendidikan, tingkah laku selama pemeriksaan, usia, melihat/membandingkan yurisprudensi.

Dalam praktek, 52% responden menyatakan terdapat target yang dibebankan kepada jaksa yaitu untuk perkara pidana biasa ½ dari tuntutan, perkara pidana khusus 2/3 dari tuntutan; apabila kurang dari itu harus menempuh proses banding.

Hal ini berbeda dari jawaban responden korban yang menyatakan bahwa seluruh responden menyatakan tidak dimintai pertimbangan oleh jaksa berkaitan dengan tuntutan atas tindak pidana yang telah menimpa mereka. Demikian juga hakim dalam menjatuhkan putusan, 100% responden menyatakan tidak dimintai pendapat dalam hal itu.

Persepsi tentang otonomi jaksa dalam memutuskan jumlah tuntutan dan kebebasan hakim dalam menentukan jumlah hukuman agaknya perlu dikaji ulang mengingat telah terjadi perubahan paradigma dan hal ini amat erat kaitannya dengan deklarasi PBB tentang perlindungan korban. Rancangan KUHP telah mengantisipasi hal ini dengan memberikan aturan tentang batas minimum khusus bagi tindak pidana tertentu sebagai reaksi atas tuntutan hukuman atau putusan yang jauh dari harapan para pencari keadilan. Jaksa dan hakim hendaklah mempertimbangkan posisi korban sebagai salah satu penentu terhadap tuntutan dan putusan yang akan dijatuhkan. Sikap ini akan mencerminkan posisi jaksa sebagai wakil korban dalam sistem peradilan pidana.

c. Korban dalam Tahap Purnaajudikasi

Posisi para pihak dalam persidangan hanya berkaitan dengan jaksa, hakim, terdakwa dan penasihat hukumnya. Tetapi para responden-korban mengaku kesulitan untuk mendapat informasi berkaitan dengan hal tersebut. Sebanyak 64% responden memperoleh informasi tentang perkara karena diberitahu (ditelepon) jaksa atau responden rajin menanyakan.

Meski demikian, 86% responden memerlukan informasi jalannya perkara karena untuk mengetahui kasus selanjutnya, perlu tahu apa hukumannya dan berapa lama, supaya tahu kapan bebasnya sehingga bisa waspada, terkait harta-benda dan nama baik. Namun, sebagian responden (14%) yang tidak mau tahu apa yang akhirnya akan terjadi karena sudah menyaksikan sendiri sidangnya.

Suatu kenyataan yang dilematis bagi korban dalam proses

purnaajudikasi adalah bahwa mereka tidak merasa memperoleh apapun dari proses panjang yang mereka jalani. Karenanya beberapa responden menyatakan tidak perduli atas hasil proses tersebut karena sudah mengetahui bahwa dirinya tidak akan memperoleh apa-apa.

Perlu disadari oleh para pencari keadilan bahwa pada dasarnya hal yang dicapai dari sistem peradilan pidana berbeda dengan proses perdata. Mungkin dapat menjadi pertimbangan bagi pembentuk UU untuk membuka terobosan atas kerugian korban sebagai suatu hal yang ada dalam pemidanaan. Suatu model yang secara terbatas dan dalam jumlah terbatas telah diatur dalam Pasal 14 huruf c KUHP, yaitu hanya diberlakukan secara limitatif sebagai penggantian atas pidana penjara dibawah 1 tahun.

Reformasi Kebijakan Jangka Panjang (5 – 10 Tahun)

No.	Diagnosis	Rekomendasi	Rencana Aksi
1.	Upaya damai mungkin dapat dimaklumi mengingat penggunaan pidana sebagai "*ultimum remedium*" atau upaya terakhir dalam menyelesaikan masalah namun pertimbangan atas upaya damai yang dilakukan selama ini sering dirasakan oleh saksi korban lebih sering merugikan.	Perlunya dirumuskan suatu aturan yang dapat menjadi arahan pertimbangan bagi aparat penegak hukum untuk menentukan dalam hal mana dan atas dasar pertimbangan apa upaya damai dapat dilakukan.	Perumusan hal-hal yang dapat menjadi pertimbangan dalam hal bagaimana upaya damai dapat dilakukan.
2.	Persepsi tentang otonomi jaksa dalam memutuskan jumlah tuntutan dan kebebasan hakim dalam menentukan jumlah hukuman agaknya perlu dikaji ulang mengingat adanya perubahan paradigma yang terjadi dan hal ini amat erat kaitannya dengan deklarasi PBB tentang perlindungan korban.	• Perlunya wadah untuk mengubah pemikiran para aparat penegak hukum terhadap saksi dan korban dalam hal penentuan tuntutan dan hukuman secara terintegral sehingga tidak terjadi persepsi yang berbeda. • Perlunya penyelarasan ketentuan KUHAP dan KUHP terhadap deklarasi PBB tentang perlindungan saksi dan korban.	• Kursus singkat bagi aparat penegak hukum secara terintegral mengenai posisi saksi dan korban. • Upaya harmonisasi ketentuan KUHAP dan KUHP tentang kedudukan saksi dan korban dengan deklarasi PBB tentang saksi dan korban.

3.	Suatu kenyataan yang dilematis bagi korban dalam proses purna ajudikasi adalah bahwa mereka tidak merasa memperoleh apapun dari proses panjang yang mereka jalani	Membuka terobosan atas kerugian korban sebagai suatu hal yang ada dalam pemidanaan.	Memasukkan rumusan Ganti Kerugian sebagai suatu pidana alternatif.
	Kebijakan dibidang legislasi yang ada seringkali tidak disertai dengan dukungan finansial dalam hal upaya perlindungan saksi dan korban.	Perlunya suatu kebijakan yang terintegrasi antara pembentuk UU dengan kebijakan keuangan pemerintah terhadap perlindungan saksi dan korban.	kebijakan yang terintegrasi antara pembentuk UU dengan kebijakan keuangan pemerintah dalam hal upaya perlindungan saksi dan korban.

Hak-hak Masyarakat

Tindak pidana merupakan perbuatan yang menganggu keamanan dan ketertiban dalam masyarakat.[27] Bahkan terjadinya tindak pidana diangggap telah merusak keseimbangan dalam lingkungan masyarakat (hukum adat), sehingga keseimbangan tersebut harus dikembalikan melalui upacara adat.[28] Dengan demikian, jelas masyarakat ikut dirugikan dengan terjadinya tindak pidana, meskipun kadang sekilas nampak perbuatan tersebut hanya merugikan perseorangan.

Tindak pidana mengandung unsur publik dan termasuk dalam lingkup hukum publik. Dalam tindak pidana pencurian, misalnya, tidak sedikit pelaku pencurian yang menjadi korban tindakan balas dendam massa. Terlepas dari masalah tidak dapat dibenarkannya perbuatan mereka, namun terlihat bahwa masyarakat benar-benar berkepentingan dalam hal terjadi tindak pidana di lingkungannya.

Dalam proses peradilan pidana peran masyarakat di luar para pihak yang berperkara ini tidak dapat diabaikan begitu saja. Dimulainya pemeriksaan suatu perkara kadang kala berawal dari laporan masyarakat,

[27] Tindak pidana jelas merupakan perbuatan yang bersifat anti sosial dan merugikan masyarakat. Lihat Andrew Asworth, *Principle of Criminal Law* (Oxford: Clarendon Press, 1991), hlm. 1. Lihat juga Cesare Beccaria, *Of Crimes and Punishments* (New York: Marsilio Publisher, 1996), hlm. 76, yang secara tegas mengatakan, "….. *true measure of crimes is the injury done to society*."

[28] Hilman Hadikusuma, *Hukum Pidana Adat* (Bandung: Alumni, 1984), hlm. 18 mengatakan, "hukum pidana adat adalah hukum yang menunjuk peristiwa dan perbuatan yang harus diselesaikan (dihukum) karena peristiwa dan perbuatan itu telah mengganggu keseimbangan masyarakat."

baik yang melihat, mendengar tindak pidana yang terjadi maupun yang hanya menemukan barang bukti terkait tindak pidana. Mereka yang melihat dan mendengar sendiri tindak pidana yang terjadi, termasuk dalam kategori saksi yang biasanya akan diminta untuk memberi kesaksian oleh penegak hukum. Sementara mereka yang disebut belakangan, tidak masuk kategori saksi menurut UU tetapi jelas memiliki andil dalam terungkapnya suatu kasus. Tanpa laporan mereka, mungkin kasus tidak akan muncul.[29]

Dalam hal melaporkan suatu tindak pidana, tidak semua warga masyarakat melaporkannya langsung kepada aparat yang berwenang (dalam hal ini polisi). Biasanya warga masyarakat melaporkannya kepada ketua lingkungannya atau tokoh yang disegani dalam masyarakat itu. Mereka inilah yang akan mempertimbangkan, apakah akan meneruskan laporan warganya ataukah tidak. Di samping itu, pada masa sekarang ini banyak didirikan LSM yang antara lain aktifitasnya mencakup menerima laporan dari masyarakat dan menjadi penghubung antara masyarakat dengan penegak hukum.[30] Tidak boleh dilupakan pula adanya lembaga yang dibentuk pemerintah untuk menampung, menerima dan memberikan jalan ke luar kepada masyarakat, termasuk dalam hal terjadi tindak pidana.[31] Adanya lembaga-lembaga ini secara tidak langsung menunjukkan adanya kepentingan masyarakat yang harus dilindungi dalam hal terjadi suatu peristiwa yang mengganggu ketertiban masyarakat.

Dari kajian literatur dapat disimpulkan bahwa perundang-undangan belum secara tegas memberikan hak-hak kepada masyarakat yang dirugikan secara tidak langsung, karena adanya pelanggaran hukum pidana, untuk berperan serta dalam penegakan hukum. Memang memprihatinkan, tetapi dapat dipahami karena korban yang secara langsung dirugikan dan saksi yang langsung terlibat dalam peradilan pidana juga belum memiliki hak-hak yang layak diperolehnya. Konsep sistem peradilan pidana kita memang masih berorientasi pada pelaku, seperti terlihat dalam KUHAP yang secara tegas memberikan sejumlah

[29] R. Lance Shortland and Lynne I. Goodstein, "The Role of Bystanders in Crime Control" dalam *Journal of Social Issues*, Vol. 40, No. I, 1984, pp. 9.

[30] Pasal 24 ayat (2) UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang intinya mengatakan bahwa setiap warga negara dan kelompok masyarakat berhak mendirikan partai politik, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan organisasi lainnya untuk berperan serta dalam jalannya pemerintahan untuk menegakan dan memajukan HAM.

[31] Lembaga-lembaga ini misalnya, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan Ombudsman.

hak pada tersangka dan terdakwa; dan sebaliknya, masih sangat minim perhatiannya kepada korban dan saksi.

Masyarakat yang tidak secara langsung dirugikan, seperti juga yang dirugikan secara langsung, berkepentingan untuk memperoleh keadilan yang bersifat substantif (*substantial justice*) dan melakukan kontrol terhadap penggunaan kewenangan yang dilakukan oleh polisi, jaksa dan hakim yang dapat merugikan kepentingan masyarakat (publik).[32]

Belum adanya ketentuan yang secara tegas memberikan hak pada mereka untuk dapat melakukan tindakan yang melindungi kepentingan mereka, menyebabkan akses mereka kepada keadilan masih terhambat. Meskipun, dalam kenyataan, mereka telah berpartisipasi dalam proses peradilan pidana, antara lain dengan cara melaporkan tindak pidana yang diketahuinya. Pada dasarnya melaporkan terjadinya suatu tindak pidana bukanlah merupakan suatu kewajiban.[33]

Dengan kesadarannya sebagai warganegara yang baik para responden perorangan sebagian besar melaporkan tindak pidana yang diketahuinya. Demikian pula dengan institusi yang kebanyakan berbentuk LSM, masih memberi kepercayaan kepada penegak hukum sebagai aparat yang berwenang menangani perkara pidana dengan melaporkan tindak pidana yang diketahuinya sendiri atau meneruskan laporan dari warga masyarakat yang datang kepada mereka. Kenyataan ini cukup menggembirakan, meski ada sebagian kecil warga masyarakat yang enggan melapor kepada polisi dengan alasan hanya membuang-buang waktu dan akan membuat repot.

Keengganan melapor dengan alasan seperti itu bukan hanya dikemukakan oleh masyarakat yang tidak secara langsung dirugikan oleh tindak pidana. Korban pun bersikap serupa. Sikap ini berdasarkan pengalaman, yang juga dialami para responden yang melaporkan, bahwa kadang kala polisi kurang tanggap.[34] Warga masyarakat yang

[32] Mudzakkir, *Op.cit.*

[33] Pasal 164 KUHP mengancam dengan pidana bagi orang yang mengetahui ada permufakatan jahat untuk melakukan kejahatan Pasal 104, 106, 107, 108, 113, 115, 124, 187 dan 187 bis, padahal masih ada waktu untuk mencegahnya dan tidak melaporkan pada aparat penegak hukum atau memberitahukan kepada orang yang terancam, dengan syarat kejahatan itu terjadi. Pasal lain misalnya 165 KUHP. Pasal-Pasal ini merupakan pengecualian, karena tidak ada ketentuan lain dalam KUHP yang mewajibkan warga masyarakat melaporkan tindak pidana yang diketahuinya.

[34] Hasil-hasil penelitian yang dipublikasikan pada tahun 1980-an di Amerika Serikat juga berkesimpulan bahwa korban enggan melaporkan tindak pidana yang dialaminya, antara lain karena berhubungan dengan polisi merupakan kegiatan yang memakan biaya dan waktu, selain menyebabkan korban merasa putus asa dan ketakutan. Robert F. Kidd dan

tidak berkepentingan secara langsung, biasanya tidak lagi mengikuti perkembangan kasus karena banyak pekerjaan yang lebih penting untuk dilakukan. Di samping itu polisi pun tidak memberikan informasi mengenai kelanjutan perkara kepada mereka.

Berbeda dengan institusi, yang memang aktifitasnya terfokus pada pemantauan penegakan hukum. Mereka secara aktif menanyakan ke pihak kepolisian. Bahkan bila tidak mendapat dari polisi, karena informasi tersebut tidak selalu diberikan, mereka melakukan investigasi sendiri atau melalui wartawan atau sumber-sumber lain yang dapat memberikan informasi. Sampai tingkat kejaksaan pun ada yang merasa berkepentingan untuk melihat apakah ada *confict of interest* dalam penyelesaian kasus tersebut, sehingga perlu mengetahui siapa jaksa yang menanganinya.

Di tingkat penyidikan dan penuntutan, seandainya aparat penegak hukum mengeluarkan SP3 (Surat Perintah Penghentian Penyidikan/ Penuntutan) dan putusan ini tidak memuaskan, masyarakat tidak mungkin mengajukan praperadilan. Meskipun dikatakan pihak ketiga dapat mengajukan praperadilan, tetapi yang dimaksud adalah pihak ketiga yang berkepentingan.

Di tingkat pengadilan, kondisinya tidak berbeda dengan di tahapan sebelumnya. Warga masyarakat perorangan yang mengikuti sampai tahap persidangan adalah mereka yang menjadi saksi dalam kasus tersebut; sedangkan yang lainnya meskipun melaporkan akan tetapi kalau tidak dipanggil untuk bersaksi, mereka lebih mengutamakan kegiatan lain. Pada umumnya institusi terus mengikuti perkembangan kasus sampai selesai dengan berbagai alasan, termasuk dengan tujuan kontrol publik.

Seandainya putusan yang dijatuhkan dirasakan tidak sesuai dengan rasa keadilan, institusi yang secara tidak langsung dirugikan dengan terjadinya tindak pidana akan melakukan tindakan yang langsung berkaitan dengan putusan tersebut seperti menghubungi aparat penegak hukum yang dianggap bertanggungjawab terhadap keluarnya putusan "bermasalah", sampai pada aktifitas yang sesungguhnya tidak langsung berpengaruh pada putusan, misalnya membentuk opini publik, melakukan *press release*, publikasi melalui media massa, melakukan evaluasi bersama koalisi lain dengan mengundang narasumber. Semua tindakan hanyalah bersifat himbauan, karena memang belum ada aturan

Ellen F. Chayet, "Why Do Victims Fail to Report? The Psychology of Criminal Victimization" dalam Journal of Social Issues, Vol. 40, No. I, 1984, pp. 42.

yang memberi hak pada warga masyarakat yang tidak dirugikan secara langsung untuk berintervensi dalam proses peradilan pidana.

Alangkah baiknya apabila dibuat aturan yang memungkinkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses peradilan pidana. Tentu saja aturan ini harus secara tegas mengatur sampai sejauh mana hal itu dimungkinkan, karena tetap harus diingat bahwa jangan sampai hal itu mengganggu kelancaran proses pemeriksaan dan melanggar asas *presumption of innocence*, misalnya melalui *trial by the press*. Dengan adanya peraturan itu, setidaknya ada dasar bagi publik untuk mengingatkan dan mengontrol tindakan aparat agar selalu bertindak sesuai aturan. Namun tentunya aturan ini tidak akan ada artinya apabila tidak ada kesadaran dari aparat penegak hukum maupun masyarakat tentang kedudukan masing-masing.

Aparat harus menyadari, mereka adalah pelayan masyarakat dan mewakili masyarakat sehingga harus mengedepankan kepentingan masyarakat. Sebaliknya, masyarakat juga harus obyektif menilai hasil kerja aparat dengan memperhatikan berbagai faktor yang menjadi kendalanya.

Reformasi Kebijakan Jangka Panjang (5 – 10 Tahun)

Diagnosis	Rekomendasi	Rencana Aksi
Belum ada peraturan yang khusus mengatur tentang hak-hak warga masyarakat untuk berpartisipasi dalam peradilan pidana.	Perlu dibuat suatu peraturan khusus yang mengatur tentang hak-hak warga masyarakat dalam sistem peradilan pidana.	• Melakukan studi tentang hak-hak warga masyarakat dalam sistem peradilan pidana • Membuat peraturan khusus tentang hak-hak warga masyarakat.

Kesimpulan

Secara umum dapat disimpulkan bahwa warga masyarakat telah diberi sejumlah hak oleh perundang-undangan, yang menjamin masyarakat untuk memperoleh akses ke peradilan. Dapat dikatakan bahwa hak-hak yang diberikan kepada pencari keadilan dalam sistem peradilan pidana di Indonesia tidak tertinggal dari negara-negara lain dan telah mengikuti norma-norma dan prinsip-prinsip dalam instrumen-instrumen internasional. Namun implementasinya masih belum sesuai dengan harapan, seperti dapat dilihat dalam temuan-temuan di bawah ini:

(1) Masih ada warga masyarakat yang tidak mengetahui ke mana harus melaporkan/mengadukan tindak pidana yang dialami/diketahuinya, masih ada warga masyarakat yang menganggap melapor/mengadu pada aparat penegak hukum sebagai perbuatan yang membuang-buang waktu dan biaya, ada yang menganggap polisi kurang tanggap terhadap laporan/pengaduan yang disampaikan.
(2) Masih banyak pencari keadilan yang tidak mengetahui hak-haknya, seperti hak atas bantuan hukum, hak untuk memberikan keterangan secara bebas, hak untuk memperoleh penangguhan penahanan.
(3) Alasan yang bersifat subyektif masih mendominasi tindakan penahanan, dikabulkannya atau ditolaknya permohonan penangguhan penahanan atau pengalihan jenis penahanan.
(4) Masih ada tersangka/terdakwa maupun saksi yang mengalami perlakuan kasar dan dipojokkan pada saat memberikan keterangan pada aparat.
(5) Jumlah tersangka/terdakwa yang mendapat bantuan hukum dalam proses pemeriksaan masih relatif sedikit, karena tidak mengetahui hak tersebut dan/atau tidak mampu membayar penasihat hukum dan tidak mengetahui adanya bantuan hukum cuma-cuma.
(6) Masih ada aparat yang menyarankan agar tersangka maupun terdakwa tidak didampingi penasihat hukum atau mencabut kuasanya dalam hal ia sudah memiliki penasihat hukum.
(7) Masih terjadi saling lempar tanggung jawab antar subsistem peradilan pidana dalam pemenuhan hak pencari keadilan.
(8) Masih kurang koordinasi antar subsistem peradilan pidana.
(9) Masih kurangnya perhatian aparat penegak hukum pada korban sebagai pihak yang langsung dirugikan dalam tindak pidana.
(10) Masih ada sikap inkonsisten dari aparat penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya (kadang bersikap formal legalistis, di saat lain berfikiran praktis: bila tidak ada ketentuan tegas yang memberi kewajiban padanya maka tidak akan dilaksanakan; tetapi kadang meskipun ada aturan yang mewajibkan, selama tidak ada keberatan dari pencari keadilan maka hal itu tidak dilaksanakan).
(11) Aparat kadang masih berfikir secara parsial (hanya demi kepentingan lembaga sendiri) dalam bertindak dan tidak melihat tujuan keseluruhan sistem.

(12) Terjadi kelebihan kapasitas yang sangat luar biasa di Lembaga Pemasyarakatan.
(13) Anggaran dan fasilitas yang sangat jauh dari memadai untuk pelaksanaan proses pemeriksaan dan pemenuhan hak-hak pencari keadilan, misalnya dalam hal bantuan hukum, kondisi di LAPAS, administrasi di pengadilan.
(14) Lembaga hakim Wasmat tidak berfungsi.
(15) Rendahnya kinerja aparat penegak hukum sangat dipengaruhi oleh kurangnya sarana dan prasarana yang tersedia.

Berdasarkan temuan-temuan di atas dapat disimpulkan sejumlah faktor yang mempengaruhi implementasi hak-hak pencari keadilan pidana yaitu:

(1) Peraturan Perundang-undangan:
   a) Belum mengatur tentang suatu hal yang seharusnya terdapat dalam proses peradilan pidana. Perlidungan bagi korban dan saksi, hak-hak para pihak yang tidak terlibat langsung dalam proses peradilan pidana, peraturan pelaksana untuk BAPAS, peraturan pelaksana untuk hakim wasmat, kurangnya pidana alternatif, sehingga hakim selalu menjatuhkan pidana penjara;
   b) Sebagai konsekuensi dari disahkannya konvensi anti penyiksaan sebagaimana tertuang dalam UU No. 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan *Convention Against Torture And Other Cruel, Inhuman Or Degrading Treatment Or Punishment* (Konvensi Menentang Penyiksaan Dan Perlakuan Atau Penghukuman Lain Yang Kejam, Tidak Manusiawi, Atau Merendahkan Martabat Manusia), perlu direalisasi undang-undang yang menegaskan larangan adanya penyiksaan;
   c) Tidak jelas/multi interpretasi. Masalah penahanan, penangguhan penahanan, pelaksanaan hak-hak tersangka/terdakwa/terpidana, menimbulkan berbagai intepretasi, yang pada akhirnya menimbulkan perbedaan perlakuan terhadap para pencari keadilan;
   d) Tanpa sanksi/alat pemaksa. Diperlukan aturan-aturan yang memberikan sanksi terhadap aparat yang melakukan pelanggaran dalam proses pemeriksaan tersangka, serta konsekuensi yuridis atas pelanggaran tersebut.

e) Tidak adanya pengaturan yang berimbang antara hak dan kewajiban. Dalam KUHAP, hak dan kewajiban tidak berjalan pada posisi sebenarnya, sehingga tidak dipenuhinya hak seseorang bukan merupakan kewajiban pihak lain untuk memenuhinya.

(2) Manusia
   a) Pencari keadilan:
      i. Yang terlibat langsung : buta hukum, tidak mampu secara ekonomi, pasrah.
      ii. Yang terlibat tidak langsung: buta hukum, merasa tidak berkepentingan.
   b) Aparat:
      i. Kurang memahami tugasnya
      ii. Kemampuan/ketrampilan yang kurang memadai
      iii. Bersifat tertutup
      iv. Tidak/Kurang adanya jaminan keselamatan

(3) Sarana dan Prasarana
   i. Anggaran yang minim
   ii. Fasilitas yang jauh dari memadai

Rekomendasi

Berdasarkan temuan dan kesimpulan di atas maka diajukan beberapa rekomendasi sebagai berikut.

Dalam upaya menjamin akses publik ke peradilan pidana, diperlukan keseimbangan hak dan kewajiban di antara para pihak yang terlibat dalam proses peradilan. Dengan adanya keseimbangan tersebut, baik posisi masyarakat maupun penegak hukum menjadi setara. Oleh karena itu, hak dan kewajiban penegak hukum harus ditegaskan dalam aturan, demikian juga dengan masyarakat pencari keadilan.

Walaupun pasal-pasal dalam KUHAP telah menjabarkan hak-hak tersangka, terdakwa, saksi, korban, dan juga terpidana tetapi tidak diikuti dengan konsekuensi hukum bila penegak hukum tidak memenuhinya. Karena itu sudah selayaknya warga masyarakat yang terlibat dalam proses hukum diberitahu terlebih dahulu tentang hak-hak mereka. Untuk memperkuat hak pencari keadilan, KUHAP harus direvisi dengan

memberikan sanksi yang tegas dan jelas bagi penegak hukum yang tidak memenuhinya, misalnya, sanksi batal demi hukum untuk setiap tindakan yang dilakukan tanpa mengindahkan persyaratan dalam ketentuan.

Rendahnya pengetahuan masyarakat tentang hak-hak mereka dalam proses peradilan pidana memerlukan upaya sinergis antarlembaga pemerintah untuk melakukan pendidikan publik mengenai hal ini. Selanjutnya, akses kepada informasi hukum selama proses peradilan merupakan bagian yang penting dalam mendorong terpenuhinya *access to justice*. Untuk ini, lembaga yang terkait harus meningkatkan peran *information desk* mereka, khususnya bagi para pencari keadilan. Penentuan waktu dalam berproses juga harus ditaati oleh para penegak hukum sebagai salah satu upaya menjamin kepastian hukum.

Dalam upaya memperkuat akses publik kepada keadilan pidana, diperlukan peraturan yang tegas dan jelas sehingga tidak memungkinkan penafsiran yang sering disalahgunakan oleh aparat penegak hukum sebagai pembenaran untuk melakukan penyimpangan. Masalah bantuan hukum misalnya, KUHAP telah menjamin bahwa tersangka dapat didampingi penasihat hukum ketika sedang mengalami proses pemeriksaan. Namun, karena tidak ada sanksi, apabila hak tersebut tidak dilaksanakan oleh aparat penegak hukum maka tidak ada konsekuensinya.

Terdapat juga asumsi di kalangan penegak hukum bahwa pemenuhan hak ini merupakan kewajiban subsistem peradilan pidana lainnya. Misalnya, pihak kejaksaan menganggap bahwa kepolisian wajib memberitahukan bahwa tersangka dapat didampingi oleh penasihat hukum. Namun, ada juga kalangan kejaksaan yang menganggap bahwa bantuan pendampingan oleh penasihat hukum menjadi kewajiban pengadilan, bukan kewajiban kejaksaan.

Berkas perkara yang “bolak-balik” antara polisi dan jaksa, antara lain, terjadi karena perbedaan persepsi antara kedua penegak hukum tersebut mengenai tindak pidana yang bersangkutan. Kondisi semacam ini jelas merugikan tersangka walaupun adakalanya ada tersangka yang diuntungkan. Ketakjelasan kompetensi penanganan perkara antara polisi dan jaksa merupakan kenyataan yang sering dihadapi di lapangan dan merupakan salah satu hal yang mengakibatkan berbagai kesulitan dalam prosedur perkara. Untuk itu, diperlukan komitmen semua pihak untuk saling berkoordinasi dan berkonsultasi sebaik-baiknya dalam penanganan perkara demi kepentingan pencari keadilan.

Koordinasi ini sangat diperlukan mengingat pelayanan kepada pencari keadilan merupakan tugas utama aparat penegak hukum. Kelemahan aparat penegak hukum dalam pelayanan kepada para pencari keadilan merupakan masalah yang tidak mudah untuk dipecahkan karena masalah ini juga terkait dengan fasilitas yang disediakan negara. Salah satu cara untuk memperbaikinya adalah dengan meningkatkan fasilitas tersebut, selain meningkatkan pemahaman oleh penegak hukum. Sementara itu, untuk mencapai pemahaman yang sama di antara subsistem peradilan pidana, dapat dilakukan pendidikan bersama agar kompetensi, koordinasi, dan harmonisasi dalam penanganan perkara dapat dicapai.

Mengingat tingginya keluhan publik tentang masalah penahanan, kewenangan hakim perlu ditinjau kembali dalam hal upaya paksa. Hakim seharusnya dapat berperan lebih banyak dalam menentukan perlu tidaknya penahanan, dan tidak sekedar menentukan sah tidaknya penahanan dalam proses pra-peradilan. Dengan demikian, peran hakim diharapkan dapat mengurangi kesewenangan polisi dan jaksa dalam proses peradilan pidana.

Dalam hal bantuan hukum, organisasi profesi advokat harus diwajibkan mendampingi para tersangka yang tidak melaksanakan pemberian hak tersebut, mengingat UU tidak secara tegas mengatur dalam hal yang bersangkutan tidak mampu. Pemenuhan hak atas bantuan hukum diharapkan dapat mendorong pemenuhan hak-hak lainnya, misalnya hak untuk tidak diperlakukan secara kasar, hak untuk tidak menandatangani berita acara bila isinya tidak disetujui olehnya, dan lain sebagainya.

Terhadap lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan yang sudah terlalu berlebihan penghuni, diperlukan penanganan yang segera, antara lain, menambah ruang tahanan/pemasyarakatan. Di samping itu para hakim harus didorong untuk mengubah paradigma mereka agar tidak lagi menjadikan pidana penjara sebagai hukuman yang paling dominan. Pemerintah dan DPR dapat segera mengatasi persoalan ini dengan membahas dan mengesahkan rancangan KUHP yang telah merumuskan berbagai alternatif jenis pidana sehingga sistem pemidanaan lebih variatif. Pada gilirannya, putusan pengadilan yang dihasilkan akan dapat mengurangi beban lembaga pemasyarakatan.

Dalam rangka memperbaiki pelaksanaan tugas penegakan hukum, KUHAP harus direvisi agar mengakomodasi kepentingan penegak hukum sehingga menghasilkan pelayanan yang lebih baik kepada pencari keadilan.

Selama ini penegak hukum sering dihadapkan kepada ketidakjelasan aturan dalam KUHAP yang mengakibatkan berbagai penyimpangan.

Tidak kalah pentingnya adalah peningkatan kualitas penegak hukum pada semua tingkatan untuk menjamin pelaksanaan hukum acara yang jelas dan menghasilkan keadilan bagi semua pihak. Selain kualitas, kuantitas penegak hukum perlu ditingkatkan mengingat jumlah penduduk dan kejahatan semakin besar. Langkah ini secara simultan harus didukung dengan memperhatikan kesejahteraan serta memberikan jaminan kehidupan lebih baik kepada penegak hukum beserta keluarganya.

4
BANTUAN HUKUM DAN PERAN ADVOKAT

Pendahuluan

Walaupun tidak setiap warga masyarakat bersentuhan langsung dengan sistem peradilan, tetapi mereka perlu diberi pengetahuan bahwa hukum dan kelembagaannya menghargai hak-hak mereka dan seluruh lembaga itu dapat bertanggung jawab kepada masyarakat. Ketentuan ini tidak perlu terhambat karena mahalnya biaya dan kerumitan sistem atau faktor lain. Keadilan dan kemampuan untuk memberdayakan masyarakat harus tersedia secara sama untuk semua warga masyarakat tanpa adanya diskriminasi.[1]

Dalam konteks sistem peradilan pidana, akses ke peradilan harus tersedia semaksimal mungkin. Pelayanan hukum dan informasi tentang hak-hak warga masyarakat, tidak boleh dibatasi.[2] Pengetahuan warga masyarakat tentang hak-hak mereka dan bantuan hukum merupakan masalah sentral dalam akses ke peradilan pidana.[3] Tidak efektifnya pemberdayaan kedua hal tersebut dapat dianggap sebagai perlawananan terhadap sistem peradilan pidana.

---

[1] http://wwwserver.law.wits.ac.za/salc/issue/ip6.html, diakses tanggal 5 Januari 2002.

[2] *Ibid*

[3] *Ibid*

Bantuan Hukum

Secara umum pengertian bantuan hukum adalah seseorang yang mewakili orang lain di depan hukum, memberi nasihat dan bantuan, biasanya dilakukan oleh penasihat hukum, atau pengacara. Pengertian yang lebih khusus disamping mewakili maka ia menyiapkan segala sesuatu untuk keperluan klien di depan hukum.[4]

Dalam keadaan tertentu warga masyarakat dapat menuntut pemerintah untuk membayar ahli hukum yang mewakilinya di pengadilan. Di beberapa negara, bantuan hukum selalu tersedia bagi penggugat yang hanya mempunyai sedikit uang. Ada juga negara-negara yang membatasi bantuan hukum gratis hanya untuk perkara kriminal yang serius.[5] Menurut *Black's Law dictionary*, bantuan hukum adalah *"Country –wide system administered locally by which legal services are rendered to those in financial need and who cannot afford private councel."*[6]

Di dalam KUHAP setiap Tersangka, Terdakwa atau Terpidana (Terhukum) berhak meminta bantuan hukum yaitu dibantu oleh seorang Penasihat Hukum. Untuk Tersangka atau Terdakwa yang dapat membayar sendiri Penasihat Hukum maka dengan sendirinya yang bersangkutan dapat memilih siapa saja yang dikehendaki sebagai Pembela atau Penasihat Hukumnya.

KUHAP memberikan kemungkinan bagi Tersangka atau Terdakwa yang tidak mampu membayar Penasihat Hukum, untuk meminta kepada Pejabat yang berwenang pada semua tingkat pemeriksaan agar diberikan seorang Penasihat Hukum yang memberikan bantuan hukum cuma-cuma. Hal ini dimungkinkan untuk Tersangka atau Terdakwa yang diancam dengan hukuman pidana 5 tahun atau lebih. Bahkan Tersangka atau Terdakwa yang diancam hukuman pidana 15 tahun lebih atau pidana mati, maka tidak diperlukan persyaratan tidak mampu (vide Pasal 56 KUHAP).

Tersangka atau terdakwa berhak mengirim surat kepada Penasihat Hukumnya dan menerima surat dari Penasihat Hukum tersebut. Surat menyurat ini tidak boleh diperiksa oleh Penyidik, Penuntut Umum, Hakim atau Petugas Rutan, kecuali jika terdapat cukup alasan untuk diduga bahwa surat menyurat tersebut disalahgunakan (vide Pasal 62 KUHAP).

[4] Penny Darbyshire, English Legal system in a Nutshell (London: Sweet & Maxwell, 1989), hlm. 104.

[5] *The World Book Encyclopedia*, Vol. 12, 1994, hlm. 154.

[6] *Black's Law Dictionary*, Op.Cit., 1994, hlm. 893.

Penasihat Hukum berhak menghubungi dan berbicara dengan Tersangka pada setiap tingkat pemeriksaan dan setiap waktu untuk kepentingan pembelaan perkaranya. Jika terdapat bukti bahwa Penasihat Hukum menyalahgunakan haknya maka ia akan diperingatkan oleh Penyidik, Penuntut Umum atau petugas Lapas sesuai tingkat pemeriksaan. Apabila peringatan itu tidak diindahkan maka hubungan tersebut akan diawasi oleh masing-masing pejabat pada setiap tingkat pemeriksaan. Apabila Penasihat Hukum masih menyalahgunakan haknya maka hubungan dengan tersangka disaksikan oleh pejabat masing-masing, dan bila setelah itu tetap dilanggar maka hubungan selanjutnya dilarang (vide Pasal 70 KUHAP).

Penasihat Hukum, sesuai dengan tingkat pemeriksaan dalam berhubungan dengan tersangka, diawasi oleh Penyidik, Penuntut Umum atau Petugas Lapas, tanpa mendengar isi pembicaraan. Hanya dalam hak kejahatan terhadap keamanan negara, pejabat-pejabat tersebut dapat mendengar isi pembicaraan (vide Pasal 71 KUHAP).

Atas permintaan Tersangka atau Penasihat Hukum, Pejabat yang bersangkutan harus memberikan turunan Berita Acara Pemeriksaan untuk kepentingan pembelaannya (vide Pasal 72 KUHAP).

Pengurangan kebebasan hubungan antara Penasihat Hukum dan tersangka, sebagaimana tersebut di atas, dilarang setelah perkaranya dilimpahkan oleh Penuntut Umum kepada Pengadilan Negeri untuk disidangkan (vide Pasal 74 KUHAP).

Sistem Bantuan Hukum

1. The Judicare System

Sistem ini terdapat di negara-negara Austria, Inggris, Belanda, Perancis, dan Jerman. Pengertiannya adalah suatu sistem bantuan hukum yang diadakan dalam kerangka persoalan hak warga masyarakat yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, dan negara membayar penasihat hukum yang menyediakan bantuan hukum. Tujuan sistem ini menyediakan Penasihat Hukum yang dapat mewakili kaum miskin yang tidak mampu membayar dalam berperkara di pengadilan. Di Inggris, seseorang yang tidak mampu setelah diteliti kemampuan keuangan dan tuntutannya, dapat memilih Penasihat Hukum yang tercantum dalam suatu daftar yang panjang yang memuat nama serta jasa yang

disediakannya. [7]

Kelemahan sistem ini biasanya kasus-kasus berkisar pada persoalan masyarakat miskin seperti kriminal biasa dan perceraian, jarang terungkap kasus yang meliputi hak mereka sebagai konsumen, hak mereka dalam sewa-menyewa. Di samping itu Penasihat Hukum juga dalam menangani perkara bekerja secara rutinitas, mereka tidak menggali keinginan masyarakat miskin untuk memahami hak-haknya sehingga masyarakat tahu betul manfaat *judicare system* dalam memecahkan problem hukum. [8]

2. The Public-Salaried Attorney Model

Model ini di Amerika, cenderung membuat masyarakat peduli akan hak-haknya yang baru dan untuk itu mereka datang kepada Penasihat Hukum untuk memperoleh bantuan hukum. Cabang-cabang kantor Penasihat Hukum disediakan di wilayah pemukiman masyarakat miskin, sehingga mereka dapat berhubungan langsung dengan kliennya, kerja mereka lebih efektif dan pada akhirnya mereka dapat memperluas hak-hak masyarakat miskin berdasarkan kasus-kasus yang telah teruji, atau melalui lobi sesamanya. Penasihat Hukum dan stafnya dibayar oleh negara, mereka dihargai sesuai dengan kepentingan masyarakat miskin.[9]

3. Combined Model

Dewasa ini beberapa negara lebih memilih kombinasi antara *judicare system dan the public Salaried attorney model*, karena adanya beberapa keterbatasan pada masing-masing sistem tersebut. Dengan memadukan keduanya diharapkan dapat saling melengkapi. Sistem di Swedia lebih menerapkan pendekatan *judicare system* mulai dari staf kantor hukum dan Penasihat Hukum dibayar oleh negara. Di Quebec, negara membayar Penasihat Hukum yang memang bersaing dengan kantor hukum Swasta. Di sini kantor hukum cenderung memobilisasi masyarakat miskin dan melakukan advokasi kepada mereka dalam kelompok, bukan secara individual.

Hal penting yang patut dicatat dari *combined models* adalah terbukanya kemungkinan dimensi baru tentang bantuan hukum. Di

[7] Mauro Cappelleti and Bryant Garth "Acces to Justice: The Worldwide Movement to make Rights Effective" in *Resourcing Civil Justice*, Edited by A.A Paterson and T. Goriely, (New York: Oxford University Press, 1996), hlm. 97.

[8] *Ibid*., hlm. 99.

[9] *Ibid*., hlm. 100.

samping dua negara tersebut di atas, Australia, Belanda dan Inggris mulai menerapkan model kombinasi. [10]

Pentingnya Peran Advokat

Sistem peradilan pidana terdiri dari beberapa subsistem, yaitu: kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan pemasyarakatan. Advokat merupakan unsur/komponen dalam sistem peradilan pidana. Unsur ini sudah dapat berperan sejak sub-sistem pertama peradilan pidana (kepolisian) bekerja sampai dengan sub-sistem terakhir yaitu pemasyarakatan. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 54 KUHAP: "Guna kepentingan pembelaan, tersangka atau terdakwa berhak mendapat bantuan hukum selama dalam waktu dan pada setiap tingkat pemeriksaan, menurut tata cara yang ditentukan dalam undang-undang ini" Ketentuan Pasal 71 ayat (1) KUHAP memperkuat peran advokat: "Penasihat Hukum sesuai dengan tingkat pemeriksaan, dalam berhubungan dengan tersangka diawasi oleh penyidik, penunutut umum atau petugas lembaga pemasyarakatan tanpa mendengar isi pembicaraan".

Pentingnya peran advokat sesuai dengan tujuan hukum yaitu menegakkan kebenaran dan keadilan. Di samping itu dapat juga dihubungkan dengan tujuan dari sistem peradilan pidana yaitu:[11]

a. Mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan;
b. Menyelesaikan kasus kejahatan yang trejadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana;
c. Mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatannya.

Dalam menanggapi masalah akses ke peradilan pidana, diperlukan strategi untuk memecahkannya sebelum meluas menjadi masalah hukum. Akses ke peradilan merupakan komponen yang hakiki. Karena itu kita harus memulainya dari perspektif warga masyarakat yang memerlukan hukum dan keadilan, baik secara individu maupun kelompok, bukan dari perspektif anggota profesi hukum.

Bantuan hukum memiliki keterbatasan-keterbatasan. Pertama, membutuhkan banyak ahli hukum yang mungkin sulit dipenuhi terutama

[10] *Ibid*., hlm. 103.

[11] Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana*. Cet. Pertama, (Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum UI, 1994), hlm. 84-85.

di negara-negara berkembang. Kedua, sekalipun jumlah ahli hukum mencukupi maka masalah berikutnya adalah dana. Ketiga, banyak kasus yang tidak bernilai ekonomi dan negara perlu memberikan perhatian lebih.

Temuan Lapangan

Dari hasil penelitian lapangan diperoleh beberapa temuan sebagai berikut:

(1) Dalam memutuskan untuk menerima suatu kasus, para responden berpegang pada prinsip utama bahwa setiap orang yang meminta bantuan hukum harus dilayani.

(2) Ada hakim-hakim yang secara nyata merealisasikan hak untuk mendapatkan bantuan hukum bagi terdakwa dengan menunjuk penasihat hukum dari posbakum.

(3) Dalam melakukan pembelaan untuk kliennya, hampir seluruh responden berusaha mencari hal-hal yang memungkinkannya untuk melakukan pembelaan. Upaya-upaya itu tetap sesuai dengan batasan yang disepakati kliennya, dengan tetap berpegang pada aturan KUHAP dan prinsip-prinsip yang diperbolehkan.

(4) Menurut sebagian besar responden hak-hak tersangka/terdakwa yang diatur dalam KUHAP sudah memadai. Akan tetapi dalam implementasinya belum diberikan sesuai aturan.

(5) Seperti juga implementasi hak tersangka/terdakwa, menurut para responden ternyata hak-hak pencari keadilan belum sepenuhnya diberikan oleh aparat penegak hukum di berbagai tingkat pemeriksaan dalam SPP sampai pada status terpidana. Sebagai contoh adalah bantuan hukum yang terbatas hanya bagi terdakwa yang diancam pidana penjara 5 tahun lebih, masih adanya upaya-upaya untuk mengarahkan saksi, tidak jelasnya alasan penolakan maupun dikabulkannya permohonan penangguhan penahanan, masih minimnya pemenuhan hak-hak terpidana di LAPAS.

(6) Seluruh responden setuju bila tersangka/terdakwa wajib didampingi penasihat hukum.

(7) Dalam melaksanakan tugasnya untuk mendampingi dan membela klien, para responden masih ada yang mengalami hambatan dari aparat penegak hukum dalam setiap tingkat pemeriksaan, walaupun jumlahnya tidak banyak.

(8) Ada pengaruh kehadiran penasihat hukum terhadap sikap para aparat penegak hukum pada tersangka/terdakwa. Aparat penegak hukum bersikap lebih berhati-hati dan tidak melakukan tekanan-tekanan pada tersangka/terdakwa.
(9) Ada responden yang pernah mengalami tekanan untuk mengundurkan diri dari kedudukannya sebagai penasihat hukum seorang klien.
(10) Pengajuan upaya hukum atas suatu putusan yang tidak memuaskan tergantung pada kemauan klien dan hampir seluruh responden tidak pernah menerima tekanan untuk tidak mengajukan upaya hukum banding/kasasi.
(11) Permasalahan yang muncul dalam pengajuan upaya hukum banding adalah lambatnya memperoleh salinan putusan yang merupakan persyaratan *administrative*, sehingga tenggang waktu pengajuan banding terlampaui.
(12) Pada umumnya bantuan hukum berakhir pada saat klien telah berstatus terpidana, sehingga penasihat hukum tidak lagi mengikuti perkembangan klien di LAPAS.
(13) Menurut hampir seluruh responden, seorang saksi perlu didampingi oleh seorang penasihat hukum.
(14) Para responden menilai bahwa masih banyak kekurangan dan penyimpangan dalam praktik system peradilan pidana dimana mereka terlibat secara langsung.

Saran Penasihat Hukum

Sebagai pihak yang terlibat secara langsung dalam sistem peradilan pidana dan menilai adanya kekurangan-kekurangan ataupun penyimpangan-penyimpangan dalam praktiknya, para responden dari penasihat hukum mengemukakan saran untuk perbaikan sistem peradilan pidana, khususnya yang berkaitan dengan masalah bantuan hukum bagi pencari keadilan, sebagai berikut.

(1) Agar penasihat hukum mengembangkan dan mengedepankan nurani serta moral dalam menjalankan profesi.
(2) Penyidik harus profesional dan mengerti berbagai ilmu.
(3) Perlu diadakan pendampingan oleh penasihat hukum pada setiap perkara agar tidak terjadi penyelewengan hukum oleh aparat
(4) Perlu dilakukan sosialisasi tentang fungsi dan peran penasihat hukum dalam SPP.

(5) Ada pengawasan yang lebih ketat terhadap penyidik, terutama dalam hal penahanan.
(6) Dibuat peraturan tentang pengawasan dan sanksi bagi aparat penegak hukum.
(7) Dilakukan reformasi hukum total.
(8) Perbaiki peraturan tentang hak tersangka/ terdakwa/saksi agar lebih terlindungi.
(9) Pemerintah agar sediakan fasilitas bantuan hukum, khususnya posbakum, dalam hal penyaluran dana untuk kasus prodeo.
(10) Agar pertimbangan majelis hakim dalam memutus perkara dibuat berita acaranya, sehingga transparan dan proses penegakan hukum dapat diketahui masyarakat.
(11) Adanya kewajiban untuk didampingi penasihat hukum di setiap tingkat pemeriksaan sejak pembuatan BAP (supaya tidak berlindung di balik kata "itu hanya hak"), untuk menghindari dilanggarnya hak-hak tersangka/terdakwa dalam proses pemeriksaan.
(12) Jaksa penuntut umum harus aktif memberikan info kepada tersangka/ terdakwa yang belum didampingi penasihat hukum.
(13) Perlu disusun Perundang-undangan tentang bantuan hukum.
(14) Penasihat hukum harus bertanggung jawab dan bersungguh-sungguh dalam menangani kasus meskipun perkaranya prodeo.
(15) Perlu dilakukan revisi terhadap KUHP dan KUHAP.
(16) Dipertegas sanksi atas pelanggaran hak.
(17) Adanya sanksi kebatalan atas BAP bila dilanggar ketentuan bahwa tersangka/terdakwa wajib di dampingi penasihat hukum untuk tindak pidana yang ancamannya di atas 5 tahun penjara, kecuali ada penolakan dari tersangka/terdakwa yang ditegaskan dalam sidang yang terbuka untuk umum.

Bagian Ketiga

Lemahnya Pengawasan Eksternal

5
KOMISI-KOMISI PENGAWASAN PENEGAK HUKUM

Pendahuluan

Selama lebih dari tiga dasa warsa otoritarianisme di Indonesia, sistem hukum sangat lemah dan selalu diintervensi oleh penguasa politik. Sistem seperti itu telah gagal membuat aturan-aturan dan mencegah negara dari penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Akibatnya lembaga-lembaga hukum telah kehilangan kredibilitas di mata masyarakat, sehingga reformasi hukum menjadi keharusan dan mendapat prioritas, terutama pada institusi kehakiman, kejaksaan dan kepolisian.

Ketiga lembaga (Hakim, Jaksa dan Polisi) pokok dalam *criminal justice system* (CJS) tersebut belum mampu melaksanakan fungsi dan wewenangnya dengan baik, sesuai harapan para pencari keadilan dalam masyarakat Indonesia. Padahal, aparat yustisi harus menciptakan budaya hukum yang mencerminkan nilai-nilai keadilan masyarakat dan kepatuhan hukum. Aktor-aktor yang seharusnya berperan penting dalam penegakan supremasi hukum ini justru banyak yang terlibat dalam penyalahgunaan wewenang sehingga hukum tidak dapat ditegakkan secara adil dan berdasarkan prinsip-prinsip supremasi hukum.

Mengingat tingginya penyalahgunaan wewenang pada lembaga-lembaga penegakan hukum maka diperlukan lembaga pengawas eksternal untuk mendorong peningkatan kinerja dan profesionalisme. Meskipun terdapat pemikiran bahwa pembentukan komisi-komisi negara itu tidak sesuai dengan semangat konstitusi. Pelaksanaan pengawasan sesuai UUD 1945 adalah oleh parlemen, publik melalui media massa dan lainnya. Namun, model pengawasan parlemen akan efektif jika telah terjadi pemisahan antara institusi pemberi kebijakan (*element of policy*) dengan unsur pelaksana.

Oleh karena itu tuntutan publik diarahkan pada pembentukan lembaga pengawas eksternal untuk aparat penegak hukum yaitu hakim, jaksa dan polisi.[1] Lembaga-lembaga pengawas eksternal tersebut antara lain Komisi Yudisial (KY), Komisi Kejaksaan (Komjak) dan Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas). Akan tetapi, peraturan perundang-undangan mengenai ketiga lembaga tersebut masih menimbulkan masalah karena ketiganya tidak memiliki kewenangan penuh untuk melakukan pengawasan eksternal terhadap lembaga yang menjadi obyek pengawasannya.

Pasal 24B UUD 1945 mengamanatkan pembentukan Komisi Yudisial (KY) yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Pasal itu hadir karena didasari pemikiran bahwa hakim agung yang duduk di Mahkamah Agung (MA) dan para hakim merupakan figur-figur yang sangat menentukan dalam perjuangan menegakkan hukum dan keadilan. Sebagai tindak lanjut amanat konstitusi itu, susunan, kedudukan, dan keanggotaan KY diatur dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (UU KY).

Komisi Kejaksaan sebagai pengawas eksternal yang mengawasi kinerja dan perilaku Jaksa dan pegawai Kejaksaan diatur dalam Pasal 38 UU No. 16 tahun 2004. Sebagai tindak lanjut dari amanat Pasal 38 tersebut Presiden mengeluarkan Peraturan Presiden RI No. 18 Tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia. Komisi Kejaksaan memiliki tugas:

[1] Bagian terbesar responden masyarakat cenderung untuk memilih suatu lembaga independen di luar struktur pemerintah untuk melakukan fungsi pengawasan dan pengaduan atas pelaksanaan profesi hukum yang dianggap belum memenuhi standar disiplin profesi (KHN, 2003: Rekomendasi D1).

a. Melakukan pengawasan, pemantauan dan penilaian terhadap kinerja Jaksa dan pegawai kejaksaan dalam melaksanakan tugas kedinasannya.
b. Melakukan pengawasan, pemantauan dan penilaian terhadap sikap dan perilaku jaksa dan pegawai kejaksaan baik di dalam maupun di luar tugas kedinasan.
c. Melakukan pemantauan dan penilaian atas kondisi organisasi, kelengkapan sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia di lingkungan kejaksaan; dan
d. Menyampaikan masukan kepada Jaksa Agung atas hasil pengawasan dan penilaian sebagaimana tersebut huruf a, huruf b dan huruf c untuk ditindaklanjuti.

Kompolnas merupakan komisi negara yang dibentuk berdasarkan UU No. 2 Tahun 2002. Kompolnas berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggungjawab terhadap Presiden, dan bertugas untuk (a) membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan kepolisian negara RI. (b) memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. Dalam melaksanakan tugas itu, tentunya tidak mudah karena Kompolnas harus mampu menjangkau kepada evaluasi kritis terhadap kinerja Polri dari tingkat pusat sampai tingkat daerah.

Dalam pasal 38 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2002, Kompolnas diberikan wewenang sebagai berikut: (1) mengumpulkan dan analisis data sebagai bahan pemberian saran kepada Presiden yang berkaitan dengan anggaran Polri, pengembangan SDM Polri, pengembangan sarana dan prasarana Polri. (2) memberikan saran dan pertimbangan kepada Presiden dalam upaya mewujudkan Polri yang profesional dan mandiri. Serta (3) menerima saran dan keluhan masyarakat mengenai kinerja kepolisian dan menyampaikannya kepada Presiden. Dengan demikian tugas Kompolnas adalah tugas pengawasan (supervisi) yang kemudian dilaporkan kepada Presiden.

Pelaksanaan Tugas dan Wewenang

I. Komisi Yudisial

Pengaturan KY di dalam UUD 1945 tidak terlepas dari adanya upaya untuk memperkuat kekuasaan kehakiman dalam struktur ketatanegaraan

Indonesia, sebagai konsekuensi logis dari dianutnya paham negara hukum yang salah satunya diwujudkan dengan cara menjamin perekrutan hakim agung yang kredibel dan menjaga kontinuitas hakim-hakim yang bertugas di lapangan untuk tetap berpegang taguh pada nilai-nilai moralitasnya sebagai seorang hakim yang harus memiliki integritas dan kepribadian tidak tercela, jujur, adil, serta menjunjung tinggi nilai-nilai profesionalisme. Dalam kerangka inilah Pasal 24B Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang ditetapkan pada tanggal 9 November 2001 hadir dan mengamanatkan terbentuknya lembaga yang disebut KY.

Pasal 24B UUD 1945 cenderung lebih menempatkan KY sebagai penjaga (*watchdog*) yang hanya didesain untuk mencari kesalahan hakim daripada sebagai mitra kerja sejajar (*sparring partner*) yang selain mencari kesalahan, juga bisa memberikan penghargaan terhadap prestasi, bahkan memperjuangkan kesejahteraannya. Selain mengusulkan pengangkatan hakim agung, Pasal 24B UUD 1945 hanya memberikan kewenangan kepada KY untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Kewenangan itu diterjemahkan menjadi bentuk pengawasan yang didesain secara tidak maksimal oleh UU KY, sehingga akhirnya dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 oleh MK. Di beberapa negara, nomenklatur untuk KY adalah Komisi Pelayanan Yudisial (*Judicial Service Commission*). Fungsi pelayanan terhadap hakim inilah yang tidak diatur dalam konstitusi kita. Semestinya revisi UU KY kelak dapat mengatur fungsi ini.

Pada masa sebelum putusan MK, fungsi pengawasan hakim oleh KY dilaksanakan dengan memanfaatkan jaringan yang dibentuk sendiri oleh KY yang terdiri dari lembaga swadaya mayarakat dan perguruan tinggi yang berada hampir di seluruh Provinsi di Indonesia. Fungsi pengawasan terhadap hakim oleh KY itu telah memberikan akses kepada masyarakat dan pencari keadilan untuk mendapatkan haknya agar diperlakukan secara adil oleh badan peradilan. Akses yang diberikan kepada masyarakat itu telah dimanfaatkan secara maksimal oleh masyarakat dan pencari keadilan dengan melaporkan para hakim yang dinilai telah berperilau melanggar kode etik, tidak profesional dan melanggar prinsip imparsialitas dalam menjalankan tugasnya kepada KY. Sehingga dalam jangka waktu yang relatif singkat, KY telah menerima cukup banyak laporan pengaduan mengenai perilaku hakim yang melanggar kode etik, tidak profesional dan melanggar prinsip imparsialitas.

Dengan adanya putusan MK, keberadaan KY pun menjadi tidak terlalu relevan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia apabila wewenangnya hanya mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada DPR, sebuah "wewenang sumir" yang seyogianya hanya boleh diperankan oleh panitia yang dibuat secara khusus dan bersifat sementara (*ad hoc committee*), bukan oleh lembaga negara permanen yang wewenangnya bersumber langsung dari konstitusi (*constitutionally based power*). Dengan adanya putusan tersebut KY belakangan ini mengalami keterbatasan ruang gerak dalam mengawasi perilaku hakim, menyusul putusan MK yang menganulir beberapa kewenangan KY.

II. Komisi Kejaksaan

Fokus pelaksanaan tugas Komisi Kejaksaan hanya pada pengawasan terhadap kinerja dan perilaku Jaksa dan pegawai Kejaksaan. Tugas tersebut dilakukan dalam bentuk penerimaan pengaduan masyarakat dan pengambilalihan pemeriksaan.

Mekanisme kerja pengawasan terhadap kinerja dan perilaku Jaksa diatur dalam ketentuan Nota Kesepahaman Jaksa Agung Republik Indonesia dan Ketua Komisi Kejaksaan Republik Indonesia Nomor: Kep-056/A/JA/07/2006 dan Nomor: NK-001/KK/07/2006 dan Keputusan Komisi Kejaksaan Nomor: Kep-008A/KK/09/2007 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyelenggaraan Pengawasan, Pengambilalihan Pemeriksaan dan Rekomendasi Komisi Kejaksaan RI atas Perilaku dan/ atau Kinerja Pegawai Kejaksaan Republik Indonesia.

Mekanisme yang dibangun antara Komisi Kejaksaan dan kejaksaan adalah penanganan laporan pengaduan yang diselesaikan di internal Kejaksaan terlebih dahulu. Jika pemeriksaan laporan pengaduan berlarut-larut (melampaui tiga bulan), tidak bersungguh-sungguh atau terdapat penyimpangan, maka Komisi Kejaksaan dapat mengambil alih pemeriksaan tersebut. Artinya, Komisi ini lebih bersifat *supervisi* dan *second line empowerment* (penegakan disiplin lapis kedua).

Belum ada terobosan mekanisme pengawasan oleh Komisi Kejaksaan, agar dapat mengimbangi mekanisme pengawasan internal yang dibangun oleh Kejaksaan. Dengan demikian Komisi Kejaksaan belum menjadi *sparing partner* yang memadai bagi Kejaksaan untuk memperbaiki pengawasan internalnya.

Kinerja Komisi Kejaksaan dengan mekanisme tersebut baru mencapai *output*, yaitu percepatan penanganan laporan pengaduan oleh pengawasan internal Kejaksaan. Kejaksaan berupaya agar pemeriksaan tidak diambil alih oleh Komisi Kejaksaan. Hal ini dapat berdampak pada kualitas hasil pemeriksaan yang hanya mengejar target waktu penyelesaian. Sedangkan yang diharapkan oleh publik adalah outcome, yakni berupa kualitas penegakan disiplin yang memiliki dampak penjeraan agar tidak lagi terjadi pelanggaran profesi dan perilaku.

Sementara tugas lain yang terkait erat dengan agenda pembaruan Kejaksaan, salah satunya adalah sistem rekrutmen Jaksa, belum dilakukan oleh Komisi Kejaksaan. Komisi Kejaksaan tidak terlibat dalam agenda pembaruan Kejaksaan. Padahal tugas lain dari Komisi Kejaksaan, yaitu melakukan pemantauan dan penilaian atas kondisi organisasi, kelengkapan sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia di lingkungan Kejaksaan, merupakan bagian dari agenda pembaruan Kejaksaan.

Meskipun Komisi Kejaksaan telah memiliki konsep pemantauan dan penilaian atas kondisi organisasi Kejaksaan, tetapi konsep tersebut memiliki perbedaan dengan yang dimiliki oleh Kejaksaan. Perbedaannya terletak pada parameter penilaian yang belum tergambar pada format milik Komisi Kejaksaan, sedangkan hal tersebut sudah mulai diterapkan oleh kejaksaan. Parameter ini penting untuk memperoleh hasil pemantauan dan penilaian yang objektif dan terukur.

Tugas yang terkait dengan pelaporan hasil kerja Komisi Kejaksaan tidak diketahui oleh publik. Alasan yang mengemuka dari komisi adalah bahwa Peraturan Presiden mengatur pelaporan hanya disampaikan kepada Presiden dan Jaksa Agung. Cukup beralasan pada akhirnya ketika publik menilai kinerja Komisi Kejaksaan yang sangat minim, karena tidak adanya informasi yang memadai bagi publik untuk menilai lembaga tersebut.

Peraturan Presiden yang mengatur tugas dan wewenang Komisi kejaksaan belum secara optimal dilaksanakan. Padahal jika Komisioner mampu menafsirkan Peraturan Presiden tersebut menjadi sebuah visi dan misi yang jelas dan terarah, maka keberadaan Komisi ini diyakini akan mendorong peningkatan kualitas kinerja dari Kejaksaan.

III. Komisi Kepolisian Nasional

Fungsi utama Kompolnas adalah sebagai lembaga penasehat Presiden RI untuk urusan kepolisian. Substansi demikian menimbulkan

kekecewaan di kalangan yang kritis, ternyata Kompolnas hanya sebagai penasehat (*advisory board*) dan bukan lembaga pengawasan Polri sebagaimana yang diperjuangkan masyarakat sejak awal. Masyarakat mengharapkan Kompolnas memiliki andil besar dalam mereformasi Polri yang terkesan *powerful* dan pendekatan Polri dalam penegakan hukum yang masih represif, dan jauh dari persuasif dan preventif.

Yang menjadi masalah adalah bahwa mandat yang begitu mulia dan strategis tersebut di atas, masih belum dirasakan secara empirik baik oleh kelangan Polri sendiri maupun masyarakat luas. Jangankan untuk mengharapkan efektifitas kinerja pengawasan dan *advisory board* Kompolnas, sekedar bertemu Presiden dan pelantikan pun belum dilakukan sejak pembentukannya lewat Perpres No. 17 Tahun 2005. Dasar hukum yang ada yaitu UU No. 2 Tahun 2002 dan Perpres No. 17 Tahun 2005 tersebut dirasakan belum cukup untuk mencapai tugas-tugas utama sebagai sebuah lembaga pengawasan.

Pengawasan yang dilakukan di internal Polri dilakukan oleh Provost dan P3D (Pelayanan Pengaduan Penegakkan Disiplin). Pengawasan internal ini diakui cukup banyak berhasil dan cukup ditakuti oleh anggota polisi, jadi jika ada pihak yang mengajukan laporan pengaduan kepada Propam misalnya, maka Propam turun memeriksa. Penindakan seperti itu memberikan efek rasa takut dan segan dari aparat kepolisian. Namun karena di internal kepolisian itu saling mengenal, maka sulit mengharapkan independensinya. Karena itu diperlukan pengawas eksternal di luar institusi kepolisian.

Dalam merespons pengaduan dan keluhan masyarakat terhadap kinerja Polri, maka Kapolri mengeluarkan instruksinya sebagai bentuk tindak lanjut laporan Kompolnas. Bila instruksi itu ternyata tidak dilaksanakan atau belum maksimal, maka Kompolnas dibenarkan untuk turun langsung ke Polres dan Polsek untuk mengetahui sejauhmana kasus-kasus tersebut ditangani oleh pihak Polri. Namun Kompolnas tidak punya wewenang untuk menindaklanjuti apabila ada kasus yang belum ditindaklanjuti secara serius oleh pengawasan internal Polri.

Kendala-kendala yang Dihadapi

I. Komisi Yudisial

Sebagai lembaga yang mengawasi hakim, KY harus berhadapan dengan dua hal. Pertama, dihadapkannya konsep independensi atau kemerdekaan

kekuasaan kehakiman di satu sisi dengan konsep akuntabilitas publik di sisi lain. Padahal, kemerdekaan kekuasaan kehakiman harus berdampingan secara harmonis dengan akuntabilitas publik, karena kemerdekaan kekuasaan kehakiman itu memang tidak boleh diartikan secara absolut. Menurut Paulus E. Lotulung, batasan rambu-rambu yang harus diingat dan diperhatikan dalam implementasi kebebasan itu adalah terutama aturan-aturan hukum itu sendiri. Ketentuan-ketentuan hukum, baik segi prosedural maupun substansial-materiil, itu sendiri sudah merupakan batasan bagi kekuasaan kehakiman agar dalam melakukan independensinya tidak melanggar hukum, dan bertindak sewenang-wenang. Hakim adalah "*subordinated*" pada hukum dan tidak dapat bertindak "*contra legem*". Selanjutnya, harus disadari bahwa kebebasan dan independensi tersebut diikat pula dengan pertanggungjawaban atau akuntabilitas, yang kedua-duanya itu, independensi dan akuntabilitas, pada dasarnya merupakan dua sisi koin mata uang yang saling melekat satu sama lain.

Kedua, adanya silang pendapat berkenaan dengan boleh atau tidaknya KY memeriksa putusan hakim sebagai bentuk pengawasan. Ketua KY Busyro Muqoddas menyatakan bahwa pemeriksaan atau penelitian putusan hakim itu dapat dilakukan KY dengan alasan bahwa menurut hukum acara putusan hakim yang telah diucapkan di dalam sidang yang terbuka untuk umum menjadi hak publik (*public right*), sehingga publik mempunyai hak untuk menelaah putusan tersebut, bukan mengubah putusan. Pemeriksaan putusan oleh KY merupakan entry point untuk mengetahui apakah hakim melanggar kode etik atau tidak. Di sisi lain, kalangan hakim merasa keberatan dengan pemeriksaan putusan ini dengan dalih bahwa pengawasan KY tidak boleh masuk ke dalam teknis yudisial. Akan tetapi, ada juga yang berpandangan bahwa KY dapat memeriksa putusan yang sudah mempunyai kekuatan hukum mengikat (*inkracht van gewijsde*). Kewenangan KY untuk memeriksa putusan yang telah dibuat oleh hakim sebaiknya semata-mata untuk melihat apakah rekam jejak putusan yang pernah dibuat seorang hakim dapat mendukung kariernya ke depan, sehingga KY memiliki preferensi untuk mengusulkannya menjadi hakim agung.

II. Komisi Kejaksaan

Kendala yang dihadapi oleh Komisi Kejaksaan dapat diidentifikasi dari beberapa aspek. Pada aspek dasar hukum, ditemukan beberapa

kelemahan pada Peraturan Presiden yang mengaturnya. Kelemahan tersebut antara lain:

a. Output dari tugas Komisi hanya bersifat rekomendasi, meskipun ada ketentuan lain bahwa masukan dari Komisi Kejaksaan kepada Jaksa Agung adalah untuk ditindaklanjuti;
b. Adanya ketentuan dalam Peraturan Presiden yang tidak sinkron sehingga menimbulkan kerancuan ketika hendak dilaksanakan;
c. Belum diatur secara optimal mengenai peran publik dalam proses seleksi komisioner dan akses terhadap laporan kinerja Komisi di dalam Peraturan Presiden; dan
d. Minimnya lingkup kesepahaman yang dibuat antara Komisi Kejaksaan dan Kejaksaan, yang berdampak pada sempitnya ruang gerak Komisi dalam mengawasi Kejaksaan dan masih besarnya potensi perbedaan pandangan terhadap hasil pengawasan.

Pada aspek kelembagaan, Komisi Kejaksaan menghadapi persoalan kemandirian. Hal ini terlihat dari sekretariat Komisi yang berada di lingkungan Kejaksaan Agung dengan pejabat dan staf pendukung berasal dari instansi tersebut. Pengelolaan anggaran pun masih melekat dengan lembaga yang diawasinya. Kondisi ini dapat mempengaruhi independensi dari kinerja Komisi.

Struktur sekretariat Komisi hanya terbagi menjadi tiga bagian dari empat yang dimungkinkan oleh Peraturan Presiden. Padahal jika dilihat dari rentang dan bobot tugas yang diemban oleh Komisi ini, maka dibutuhkan dukungan administratif yang optimal dari sekretariatnya. Ketiadaan tenaga ahli yang membantu Komisioner dalam menyusun strategi pelaksanaan tugasnya ternyata menjadi sebuah kebutuhan yang belum terpenuhi. Kebutuhan personel yang profesional dan independen tidak dapat terpenuhi jika sekretariat masih dibentuk dan diatur oleh Jaksa Agung.

Pada aspek pelaksanaan tugas dan wewenang, Komisi Kejaksaan mengalami kendala terbatasnya SDM yang tidak sebanding dengan luasnya cakupan wilayah serta kompleksitas persoalan di Kejaksaan. Belum adanya *capacity building* terhadap SDM dan *institutional building* pada lembaga, juga menjadi hambatan tersendiri. Capaian kerja serta dampak bagi masyarakat yang minim diyakini disebabkan oleh keterbatasan Komisioner dalam merumuskan visi dan misi Komisi, yang seharusnya dijawantahkan menjadi program kerja dalam tataran yang lebih operasional.

Aspek komunikasi yang terbatas dengan stakeholders, berdampak pada lemahnya akseptasi dan ekspektasi terhadap Komisi dari publik. Dua hal tersebut sebenarnya dapat menjadi stamina tambahan bagi Komisi Kejaksaan yang berada dalam kondisi keterbatasan kemampuan.

III. Komisi Kepolisian Nasional

Pada aspek dasar hukum, yang mengatur tentang wewenang yang dimiliki Kompolnas, baik dalam UU No. 2 Tahun 2002 dan Perpres No. 17 Tahun 2005. Dasar hukum sebagaimana terdapat dalam Perpres tersebut belum cukup bagi Kompolnas dalam melaksanakan fungsi-fungsinya dengan baik. Oleh karena itu, diperlukan posisi yang kuat dalam konstalasi ketatanegaraan di Indonesia. Di beberapa negara maju, terdapat *Civilian Oversight* yang kuat dan independen. Seperti di Afrika selatan, Komisi Kepolisian yang dikenal dengan *Independent Complaint Directorate* memiliki posisi yang signifikan yang diatur di dalam Undang-Undang negara itu. Demikian pula di Inggris yang memiliki *Independent Police Complaint Commission*.

Komisi Kepolisian yang pembentukannya didasarkan pada Perpres tentunya berbeda dengan yang dibentuk dengan undang-undang (UU). Kelemahan mendasar yang dihadapi Komisi kejaksaan dan Komisi Kepolisian adalah posisinya dalam UU seperti itu. Relasi antara Presiden dengan Komisi Kepolisian juga harus diperjelas. Selama ini hubungan antara Presiden dengan Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Kompolnas tidak jelas. Untuk itu hubungannya harus ditata dengan baik, mengingat jangkauan Kompolnas yang langsung di bawah Presiden menyebabkan lembaga ini sulit menjangkau kapasitas dan urusan Presiden yang sudah memiliki fungsi dan wewenang yang besar, yakni sebagai Kepala Negara dan sebagai Kepala Pemerintahan.

Pada aspek kelembagaan, saat ini Kompolnas adalah lembaga yang masih terpusat dan berkedudukan di Jakarta. Padahal Polri adalah organisasi nasional yang tersebar di seluruh Indonesia. Mengingat begitu luasnya wilayah Indonesia serta jumlah Polda dan kompleksitas masalah yang dihadapi Polri, maka perlu ada organisasi pelaksana di tingkat Polda ke bawah yang mampu menjaankan kewenangan Kompolnas. Seperti Komnas HAM, keanggotaan Kompolnas tidak perlu terlalu banyak, namun perlu didukng oleh unsur-unsur teknis pada tingkat pelaksana.

Organisasi Kompolnas juga masih tergantung pada Polri, baik dari segi anggaran yang masih melekat pada APBN kepolisian (Polri), dari segi administrasi yang masih mengandalkan SDM Polri, serta keberadaan sekretariat, yang masih berada di lingkungan Mabes Polri.

Membangun Komisi Ke Depan

I. Komisi Yudisial

Beberapa hal yag patut menjadi catatan, pertama, adanya gagasan untuk menambah wewenang KY. Hal ini bukan merupakan sesuatu yang mengada-ada mengingat putusan MK sebenarnya secara tersirat juga menginginkan agar KY memiliki wewenang yang bukan hanya merupakan tindakan preventif atau korektif, tetapi juga meningkatkan pemahaman, kesadaran, kualitas, dan komitmen profesional yang bermuara pada tingkat kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim yang diharapkan. Hal tersebut bukan hanya timbul dari pengawasan, tetapi terutama juga dari pembinaan dan pendidikan etika profesional bagi para hakim, termasuk pendidikan tentang etika hakim kepada masyarakat.

Kedua, pentingnya hubungan kemitraan (*partnership*) antara KY dan MA di masa yang akan datang sesuai dengan gagasan awal pembentukan KY sebagai bagian dari upaya-upaya pembaruan peradilan. Dalam kaitan ini, Sebastian Pompe, ahli hukum yang banyak meneliti persoalan peradilan di Indonesia, pun menyarankan agar KY harus dapat memosisikan dirinya sebagai mitra MA. Selain itu, Pompe juga mengingatkan bahwa yang harus dilakukan MA dan KY adalah menghilangkan budaya konfrontatif. Dengan demikian, tidak sepatutnya bagi KY menggunakan pendekatan yang lebih menempatkan diri sebagai "polisi peradilan", sementara di pihak lain MA terlalu bersikap defensif dengan mengedepankan prinsip independensi peradilan.

Ketiga, adanya keinginan untuk memperbaiki komposisi keanggotaan KY. UU KY menyatakan bahwa keanggotaan KY terdiri atas mantan hakim, praktisi hukum, akademisi hukum, dan anggota masyarakat. Keanggotaan demikian dianggap dapat menghambat hubungan kemitraan antara KY dan MA. Putusan MK menggarisbawahi adanya keikutsertaan MA atau hakim pada umumnya dalam komposisi kepemimpinan dan/ atau keanggotaan KY. Kenyataan secara universal bahkan menunjukkan bahwa susunan dari KY bukan hanya terdiri atas mantan hakim, praktisi hukum, akademisi, dan anggota masyarakat, melainkan juga hakim agung

duduk bersama menjadi anggota KY. Bahkan pada umumnya KY secara *ex officio* dipimpin oleh Ketua MA. Dalam kaitan ini, mantan Hakim Agung Benjamin Mangkoedilaga menyarankan agar posisi dan formasi KY harus dikembalikan ke posisi awal naskah akademis tentang KY, di mana minimal dua mantan hakim agung berposisi sebagai anggota komisi atau komissioner dengan maksud mengurangi resistensi MA.

II. Komisi Kejaksaan

Pembenahan terhadap Kejaksaan merupakan proses yang panjang dan berliku. Sehingga keberadaan Komisi Kejaksaan sebetulnya masih diharapkan, tetapi dengan catatan bahwa Komisi ini mampu membangun dirinya sendiri terlebih dahulu. Jika kondisi di Komisi Kejaksaan tidak dapat diperbaiki, maka tidak akan ada gunanya lagi keberadaan Komisi ini.

Penelitian ini mencoba menggambarkan kondisi Komisi Kejaksaan yang ideal dilihat dari dua aspek sebagai berikut:

a. Aspek Organisasi
    1) Komisi Kejaksaan diharapkan menjadi lembaga yang betul-betul independen yang kedudukannya tidak lagi berada di lingkungan pemerintah, tetapi menjadi lembaga negara seperti Komisi Pemberantasan Korupsi dan Komisi Yudisial;
    2) Dampak dari poin di atas adalah dengan sendirinya pemilihan komisioner tidak lagi dilakukan oleh Jaksa Agung, melainkan oleh publik yang terwakili dalam sebuah panitia seleksi yang dibentuk oleh Presiden; serta keberadaan sekretariat komisi yang berada di luar lingkungan Kejaksaan Agung. Pada akhirnya peran publik dapat lebih mengemuka dan menjadi *balancing power* terhadap lembaga Kejaksaan.
    3) Kedudukan seperti ini diyakini akan lebih mengoptimalkan langkah Komisi Kejaksaan untuk meningkatkan kualitas kinerja Kejaksaan.
b. Aspek Tugas dan Wewenang
    1) Pola hubungan antara Komisi Kejaksaan dan Kejaksaan yang ada, sudah cukup baik. Optimalisasi fungsi monitoring terhadap Kejaksaan menjadi hal yang lebih penting dari pada sekedar pengambilalihan pemeriksaan. Monitoring yang bersifat massif dan intensif menjadi salah satu kunci keberhasilan pelaksanaan tugas Komisi Kejaksaan. Untuk itu diperlukan dukungan yang

luas dari publik, yang dapat terjalin dalam sebuah kerangka kerja bersama.

2) Perlu langkah terobosan agar Komisi Kejaksaan mampu menjadi *sparing partner* bagi Kejaksaan, misalnya dengan melakukan semacam *independent investigation*. Hal ini akan menghasilkan bahan pembanding terhadap hasil pengawasan internal dan upaya antisipasi jika hasil pengawasan internal yang tidak optimal sehingga pengawasan yang diambil alih tidak memperpanjang prosesnya.
3) Komisi Kejaksaan harus terlibat dalam proses-proses reformasi yang berlangsung di kejaksaan. Peningkatan kualitas kinerja Kejaksaan dapat dilakukan jika lembaga tersebut melakukan upaya pembenahan melalui reformasi. Sehingga legitimasi Komisi Kejaksaan dalam proses tersebut sangatlah kuat. Kewenangan yang ada saat ini pun memungkinkan keterlibatan Komisi Kejaksaan dalam memperbarui tampilan dan isi dari Kejaksaan. Hanya membutuhkan kemauan dan inisiatif dari Komisi Kejaksaan serta terbukanya pintu kejaksaan agar hal ini dapat terlaksana.

III. Komisi Kepolisian Nasional

a. Aspek Organisasi:

1) Kondisi ideal yang diharapkan dalam pengembangan Kompolnas adalah memperkuat independensi Kompolnas. Lembaga ini harus dilepaskan dari berbagai ketergantungannya dari institusi Polri seperti yang dihadapi saat ini. Pertama, ketergantungan Kompolnas terhadap anggaran, yang masih melekat pada APBN kepolisian. Sebagai lembaga yang menyusun kebijakan Polri atas nama Presiden semestinya harus memiliki anggaran yang terpisah dari institusi yang diawasinya. Kedua, ketergantungan Kompolnas terhadap administrasi kepolisian, dimana banyak personel Polri mulai dari perwira bintang dua sampai pada staf personalia Kompolnas masih tergantung pada Polri. Ketiga, keberadaan sekretariat Kompolnas yang masih berada di lingkungan Mabes Polri.
2) Struktur kelembagaan dan organisasi dipandang sangat perlu dibenahi dan disempurnakan. Kelembagaan baru Kompolnas itu

diharapkan dapat membagi hubungan atau relasi Kompolnas dan Polri yang sampai saat ini masih sama-sama di bawah langsung Presiden. Kelembagaannya harus diperkuat dan diperluas untuk menjangkau seluruh Indonesia. Usulan sebagian unsur Polri di daerah dan stakeholder yang menginginkan adanya perwakilan Kompolnas di daerah atau dalam bentuk Komisi kepolisian Daerah (Kompolda) perlu diakomodasi dalam pengembangan kelembagaan Kompolnas ini ke depan.

3) Upaya memperkuat sistem Kompolnas tersebut didasarkan pada pertimbangan dan kenyataan bahwa institusi Polri merupakan lembaga yang besar, bersifat nasional dan dengan kewenangan yang sangat luas. Oleh karena itu, Kompolnas juga harus menyesuaikan diri dengan kapasitas Polri sebagai lembaga yang menjadi sasaran utama kontrolnya. Organisasi Kompolnas yang masih tergolong sederhana dengan keanggotaan yang terbatas dari unsur pemerintah, Polri unsur pakar dan wakil masyarakat sama sekali belum berimbang dengan institusi Polri. Padahal hal itu penting dalam menciptakan *checks anad balances* terhadap lembaga kepolisian (Polri). Keberadaan wakil pemerintah sebagai *ex officio* dalam keanggotaan Kompolnas, yakni Menteri Koordinator Hukum, Keamanan dan Politik, Menteri Hukum dan HAM, dan menteri Dalam Negeri belum dilihat sebagai kekuatan atau unsur yang mendorong efektifitas kinerjanya, tetapi justru menimbulkan konflik kepentingan. Sebagai lembaga yang diharapkan sebagai komisi pengawas independen, maka Kompolnas diharapkan menciptakan kelembagaan yang dekat dengan masyarakat.

b. Aspek Tugas dan Wewenang:

1) Mengenai kelemahan fungsi dan wewenang Kompolnas dalam aspek pengawasan memang belum memberikan peranan yang berarti bagi upaya membangun profesionalisme Polri. Terutama dalam membenahi Polri dari berbagai bentuk penyimpangan perilaku dan penyalahgunaan wewenang. Padahal publik sebenarnya sangat mengharapkan peran serta Kompolnas dalam mengontrol kinerja kepolisian, merumuskan kebijakan-kebijakannya dan menampung pengaduan-pengaduan masyarakat.

2) Salah satu prinsip mendasar komisi pengawas eksternal adalah bagaimana membuat desain sistem yang memungkinkan berbagai kekuatan masyarakat sipil (*civil society*) bisa berpartisipasi aktif dalam mengawasi dan mengontrol Polri. Dengan struktur Kompolnas yang ada sekarang ternyata tidak mampu menjangkau dan merespons dinamika masyarakat Indonesia yang amat luas. Baik kalangan internal Polri, maupun masyarakat luas mengharapkan adanya jaringan sosial, system informasi manajemen dan lainnya yang berguna bagi efektifitas pengaduan-pengaduan masyarakat. Di samping itu, lemahnya sosialisasi terhadap Kompolnas menyebabkan Kompolnas belum begitu dikenal luas oleh publik.
3) Dengan membandingkannya dengan beberapa lembaga yang telah berhasil melaksanakan fungsi, wewenang dan perannya dengan baik, serta dapat disebut sebagai the best practice seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), maka kewenangan dan fungsi Kompolnas harus juga memiliki *reward and punishment* yang jelas dan detail. Dengan langkah-langkah strategis seperti itu diharapkan dapat melahirkan Komisi Kepolisian yang ideal di masa depan.

Secara skematik ketiga komisi pengawasan terhadap penegak hukum dapat digambarkan sebagai berikut.

Kompolnas, Komjak dan KY

Isyu, Faktor	Kompolnas	Komjak	KY
Dasar Hukum	Ketetapan No. VII/ MPR/2000 UU 2/2002 (Polri)	UU 16/2004	22B UUD 1945 UU 22/2004 (KY)
Pembentukan		Perpres No. 18/2005	Perpres No. 17/2005
Status, struktur organisasi	Berkedudukan di bawah Presiden (Pasal 2 UU Polri).	Lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bebas dari kekuasaan manapun (Pasal 3). Berkedudukan di bawah Presiden (Pasal 3): *second opinion* bagi pemerintah untuk mengarahkan kebijakan prosekusi.	Lembaga konstitusi. Mandiri. Lembaga negara yang mandiri dan bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lainnya (Pasal 2 UU KY)

Fungsi Perekrutan	Memberi pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentiaan Kapolri (Pasal 3). Wanjakti? Meskipun terbatas, fungsi perekrutan dapat diproyeksikan sejak tingkat awal perekrutan polisi, pendidikan dan pelatihannya.	Mengawasi, memantau dan menilai kinerja dan perilaku jaksa dan pegawai Kejaksaan	Perekrutan hakim agung (22A UUD). Perluas ke perekrutan hakim, dan hakim konstitusi.
Fungsi Kebijakan	Membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Polri.	Memantau dan menilai kondisi organisasi, kelengkapan sarana dan prasarana, serta SDM ---> Mengarahkan kebijakan pemerintah kepada Kejaksaan (yang mandiri).	Menjaga (*maintain, preserve*) kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim (22B UUD).
Fungsi Pengawasan	Menerima saran dan keluhan masyarakat mengenai kinerja kepolisian – *complaint*?	Memberi masukan kepada Jaksa Agung atas hasil pengawasan, pemantauan dan penilaian terhadap Jaksa (tersebut di atas). Komjak menjadi *second opinion* bagi Jakgung untuk mengarahkan kebijakan prosekusi.	Menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim (22B UUD).
Jumlah anggota & Syaratnya	9 orang: Ketua, Wakil Ketua, Sekretaris, Anggota. Terdiri dari unsur pemerintah (Menko Polhukam, Mendagri, Menhukham), 3 pakar kepolisian, 3 tokoh masyarakat (Pasal 5 Perpres).	7 orang: Ketua, Wakil Ketua, Anggota. Terdiri dari unsur jaksa, praktisi hukum, akademisi hukum, anggota masyarakat (Pasal 18 Perpres).	7 orang: Ketua, Wakil Ketua, Anggota. Terdiri dari mantan hakim, praktisi hukum, akademisi hukum, anggota masyarakat (Pasal 6(3) UU KY).
Perekrutan anggota	Diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.	Jakgung mengajukan 14 nama kepada Presiden untuk ditetapkan 7 orang sebagai anggota.	Diangkat oleh Presiden dengan persetujuan DPR (UUD). Pasal 28 UU KY: Presiden membentuk panitia seleksi untuk menentukan 14 calon

			dan diserahkan kepada Presiden dan 7 ditetapkan sebagai anggota.
Masa jabatan	3 tahun dan dapat diangkat sekali lagi.	4 tahun dan dapat dipilih sekali lagi.	5 tahun dan dapat dipilih sekali lagi.
Anggaran	Beban APBN (Pasal 17 Perpres).	Beban APBN (Pasal 7 Perpres).	Beban APBN (Pasal 9).
Pertanggung-jawaban	Bertanggungjawab kepada Presiden (Pasal 2 Perpres).	Bertanggungjawab kepada Presiden (Pasal 3 Perpres).	Bertanggungjawab kepada publik melalui DPR (Pasal 38 UU KY).

Pentingnya Pengawasan Eksternal

Sejak awal reformasi di Indonesia, telah muncul pemikiran untuk melakukan berbagai amandemen konstitusi sebagai kerangka legal dalam sistem negara demokrasi. Sistem demokrasi didesain untuk mendorong pengawasan (*checks and balances*) terhadap pemerintah. Kinerja institusi penegakan hukum seperti pengadilan, kejaksaan dan kepolisian masih jauh dari harapan para pencari keadilan, selain itu tingginya penyalahgunaan wewenang oleh aparat penegak hukum (hakim, jaksa dan polisi) menyebabkan hilangnya kredibilitas institusi-institusi penegakan hukum tersebut di mata masyarakat.

Sejak awal reformasi dirasakan kebutuhan untuk mewujudkan pelayanan publik yang akuntabel dan bebas KKN dalam institusi penegakan hukum. Hal ini bukan hanya menjadi tugas instansi formal, tetapi harus melibatkan *stakeholders* terkait seperti *civil society*. Ketika pengawasan internal sulit diharapkan efektivitasnya, maka harapan bertumpu pada kekuatan *civil society* yang diharapkan dapat menjadi kekuatan penyeimbang atas kondisi besarnya kewenangan dan minusnya akuntabilitas dari pihak-pihak pemberi layanan di instansi penegakan hukum. Oleh karena itu diperlukan adanya lembaga pengawas eksternal yang menjamin adanya partisipasi publik, untuk mendorong peningkatan kinerja dan profesionalisme.

Partisipasi publik dalam pengawasan merupakan salah satu wujud penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan demikian jika partisipasi publik dalam pengawasan diberikan ruang yang cukup melalui kelembagaan yang terbuka dan bertanggungjawab, maka tata pemerintahan yang baik dapat terwujud. Namun keberadaan lembaga

pengawas eksternal seperti Komisi Yudisial (KY), Komisi Kejaksaan (Komjak) dan Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas) masih belum dapat diharapkan efektifitasnya untuk dapat mengembalikan kredibilitas dari lembaga-lembaga penegak hukum tersebut. Lemahnya kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan menjadi kendala utama yang mencerminkan juga ketidakseriusan pemerintah dalam membentuk dan menyusun lembaga-lembaga pengawas eksternal ini. Selain itu, adanya solidaritas di kalangan sesama penegak hukum juga membuat lembaga pengawas eksternal ini tidak dapat diharapkan bekerja efektif.

Adanya pengakuan dan jaminan partisipasi publik dalam pengawasan hakim pada UUD 1945 dengan dibentuknya KY, merupakan kemajuan yang luar biasa dan menjadi awal dalam kaitannya dengan pemenuhan hak-hak sipil dan politik rakyat serta hak-hak konstitusional rakyat. Namun diakuinya partisipasi publik dalam melakukan pengawasan hakim ini, ternyata masih sarat dengan tarik ulur kepentingan. Hal ini terbukti dengan dicabutnya sebagian kewenangan KY sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2004 oleh Mahkamah Konstitusi (MK) melalui putusan MK No. 005/PUU – IV/2006. Kewenangan yang sesungguhnya memberikan penguatan terhadap partisipasi masyarakat dalam fungsi pengawasan hakim dan dijamin serta diakui oleh Pasal 24 ayat (3) *juncto* Pasal 24B ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 praktis belum sempat dilaksanakan.

Pengawasan eksternal yang telah dilakukan KY sebenarnya dapat dikatakan sangat positif, karena setidaknya bisa menimbulkan *shock theraphy* di kalangan hakim. Dalam hal ini KY cukup berhasil meraih simpati dari publik, walaupun timbul pula sikap sebaliknya yang secara terang-terangan diperlihatkan oleh kalangan hakim, terutama hakim agung. Adanya pandangan yang menyatakan bahwa wewenang pengawasan KY berpotensi mengganggu independensi hakim dan adanya perbedaan pemahaman antara KY dan MA mengenai boleh tidaknya KY memeriksa putusan hakim selalu dipersoalkan para hakim kepada KY. Ketidaksepahaman ini semakin meluas tanpa ada titik temu, sehingga pada akhirnya semua rekomendasi yang disampaikan KY kepada MA sebagai hasil pengawasan eksternal, tidak ada satupun yang ditindaklanjuti oleh MA. Hal ini tentunya disebabkan oleh ketidakjelasan ketentuan yang mengatur mengenai kewenangan KY pada tingkat UU.

Pengawasan eksternal yang menjamin partisipasi publik juga dilaksanakan oleh Komisi Kejaksaan. Pasal 38 UU Kejaksaan sebagai cikal bakal lahirnya Komjak telah mempersilahkan Presiden untuk membentuk sebuah komisi demi memperbaiki kinerja institusi Kejaksaan. Sebagai tindak lanjut dari Pasal 38 UU Kejaksaan dicetuskan Peraturan Presiden (Perpres) No. 18 Tahun 2005 yang menandai pembentukan Komjak. Dilihat dari dasar hukum pembentukannya, Komjak mempunyai wewenang yang sangat lemah apabila dibandingkan dengan KY, karena hanya dibentuk dengan Peraturan Presiden. Permasalahan kelemahan dasar hukum ini, berusaha diatasi melalui penandatanganan Nota Kesepahaman (MoU) antara Jaksa Agung dan Komjak pada bulan Juli 2006. Namun ternyata MoU malah membatasi ruang gerak Komjak, karena setiap laporan pengaduan yang masuk ke Komjak harus "dioper" lebih dahulu ke pengawas internal Kejaksaan.

Setelah 3 (tiga) tahun berdiri, pelaksanaan pengawasan eksternal oleh Komjak, masih belum menampakkan hasil yang benar-benar dapat memperbaiki kredibilitas lembaga Kejaksaan Agung, karena Komisi Kejaksaan tidak dapat mengintervensi penanganan kasus-kasus penyalahgunaan wewenang oleh aparat kejaksaan yang dilakukan oleh pengawas internal. Intervensi sebenarnya dapat dilakukan dalam hal-hal tertentu seperti yang telah ditetapkan dalam Peraturan Presiden yaitu apabila penanganan kasus berlarut-larut atau telah melewati batas waktu yang telah ditentukan. Namun sampai saat ini belum ada satu kasus pun yang ditangani penyelesaiannya oleh Komjak.

Kompolnas didirikan dengan pertimbangan perlunya pengawasan terhadap polisi oleh masyarakat. Keberadaan Kompolnas merupakan salah satu bagian penting dari perkembangan mendasar yang dialami Polri, berdasarkan Pasal 37 – Pasal 40 UU No. 2 Tahun 2002 yang kemudian ditindaklanjuti dengan Perpres No. 17 Tahun 2005. Namun pengaturan tentang Kompolnas dalam Bab VI UU No. 2 Tahun 2002 tersebut tidak mencerminkan fungsi Kompolnas sebagai pengawas POLRI. Kompolnas tidak didesain seperti layaknya sebuah Komisi Kepolisian, karena tidak mempunyai fungsi pengawasan kepolisian oleh unsur masyarakat secara terbuka dan akuntabel. Kompolnas dibentuk hanya sebagai lembaga penasihat Presiden dalam kebijakan kepolisian dan perekrutan Kapolri.

Untuk mengisi kekosongan aturan tentang pengawasan eksternal, maka Perpres No. 17 Tahun 2005 menugaskan kepada Kompolnas untuk

menangani keluhan masyarakat tentang Polri. Namun tidak ada tindak lanjut yang dapat dilakukan terhadap laporan keluhan masyarakat ini, karena Kompolnas hanya melaporkannya kepada Presiden.

Kewenangan seperti ini tidak menjadikan Kompolnas sebagai lembaga pengawas eksternal Polri. Kompolnas tidak memiliki wewenang seperti komisi kepolisian di Filipina dan Srilanka, yang memiliki wewenang penyidikan, penyelidikan, penindakan bahkan pemecatan kepada polisi yang melanggar kode etik polisi. Sebagai lembaga penasihat, kinerja Kompolnas masih dipertanyakan karena sejak pembentukannya sampai sekarang keanggotaan Kompolnas belum kunjung dilantik. Padahal, dalam konteks Indonesia, agenda dan upacara pelantikan sebuah organisasi sepenting Kompolnas, akan dapat menambah sumber legitimasi politiknya.

Saran:

Harapan masyarakat saat ini tengah ditujukan kepada upaya revisi UU KY, UU MA dan UU MK. Dimasukkannya lembaga baru seperti KY, di dalam amandemen konstitusi Indonesia, merupakan awal yang menjadi tekad bersama seluruh bangsa untuk memperbaiki kondisi peradilan di Indonesia. Tentunya diharapkan bahwa seluruh jajaran sistem peradilan mendukung usaha untuk memperbaiki sistem peradilan, hanya dengan mau menerima kenyataan bahwa kredibilitas lembaga-lembaga penegak hukum saat ini sangat rendah di mata masyarakat. Untuk itu, melalui pengawasan eksternal yang mengikutsertakan partisipasi publik, diharapkan masalah besar yang melanda sistem peradilan di Indonesia ini dapat diselesaikan. Sikap seperti inilah yang diharapkan dapat menjadi dasar dalam merevisi UU KY, UU MA dan UU MK, yang tentunya juga harus mendasari penyempurnaan ketentuan yang mengatur mengenai Komisi Yudisial, Komisi Kejaksaan dan Kompolnas.

Fokus Tugas dan Mekanisme Pengawasan Eksternal

Komisi Yudisial

Saat ini terjadi kekosongan hukum di bidang pengawasan eksternal hakim dengan adanya putusan MK. Padahal pengawasan internal yang dilakukan MA saat ini dapat dikatakan masih belum efektif. Adanya resistensi dari kalangan hakim didasarkan pada argumentasi yang menganggap yurisdiksi wewenang pengawasan KY tidak jelas dan

berpotensi mengganggu independensi hakim. Selain itu, Pasal 24B UUD 1945 cenderung lebih menempatkan KY sebagai penjaga (*watchdog*) yang didesain hanya untuk mencari kesalahan hakim daripada sebagai mitra kerja sejajar (*sparring partner*) yang bisa juga memberikan penghargaan terhadap prestasi dan memperjuangkan kesejahteraan hakim.

Pengawasan oleh KY dan MA berjalan sendiri-sendiri. Walaupun pada akhirnya KY memberikan rekomendasinya kepada MA, namun MA tidak menjadikan rekomendasi KY tersebut sebagai bagian dari mekanisme pengawasannya. Seiring dengan dibentuknya UU KY pada tahun 2004, disusun juga Pedoman Umum Pelaksanaan Tugas Pengawasan oleh MA yang disempurnakan kemudian pada tahun 2006 dan dibentuknya Badan Pengawasan MA. Pada tahun 2006 itu juga, MA telah menyusun pedoman yang mengatur perilaku hakim yang dituangkan dalam Keputusan Ketua MA No: KMA/104A/SK/XII/2006 Tanggal 22 Desember 2006 beserta Petunjuk Pelaksanaannya. Ketentuan ini menjadi standar kode etik bagi hakim, namun dalam penyusunannya tidak mengikutsertakan KY sebagai lembaga pengawas eksternal.

Pada masa sebelum putusan MK, fungsi pengawasan hakim oleh KY dilaksanakan dengan memanfaatkan jaringan yang dibentuk sendiri oleh KY yang terdiri dari LSM dan perguruan tinggi yang ada hampir di seluruh Provinsi di Indonesia. Fungsi pengawasan itu memberikan akses kepada masyarakat dan pencari keadilan untuk melaporkan para hakim yang dinilai telah berperilaku melanggar kode etik, tidak profesioal dan melanggar prinsip imparsialitas dalam menjalankan tugasnya kepada KY. Ketentuan mengenai pengawasan hakim oleh KY terdapat di dalam Peraturan Komisi Yudisial No. 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengawasan Hakim.

Dengan adanya putusan MK, keberadaan KY pun menjadi tidak terlalu relevan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia apabila wewenangnya hanya mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada DPR, sebuah "wewenang sumir" yang seyogyanya hanya boleh diperankan oleh panitia yang dibuat secara khusus dan bersifat sementara (*ad hoc committee*), bukan oleh lembaga negara permanen yang wewenangnya bersumber langsung dari konstitusi (*constitutionally based power*). Di beberapa negara, nomenklatur untuk KY adalah Komisi Pelayanan Yudisial (*Judicial Service Commission*). Fungsi pelayanan terhadap hakim inilah yang tidak diatur di dalam konstitusi kita, sehingga tidak hanya mengawasi dan menyeleksi calon hakim agung, KY seharusnya juga

bisa memberikan penghargaan terhadap prestasi, dan memperjuangkan kesejahteraan hakim.

Saran:

Gagasan untuk menambah kewenangan KY bukanlah sesuatu yang mengada-ada, mengingat putusan MK sebenarnya secara tersirat juga menginginkan agar KY memiliki wewenang yang bukan hanya merupakan tindakan preventif atau korektif, tetapi juga meningkatkan pemahaman, kesadaran, kualitas, dan komitmen profesional yang bermuara pada tingkat kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim yang diharapkan. Hal tersebut bukan hanya timbul dari pengawasan, tetapi terutama juga dari pembinaan dan pendidikan etik profesional bagi hakim, termasuk pendidikan tentang etika hakim kepada masyarakat. Dalam konteks yang demikian itulah hubungan kemitraan (*partnership*) antara KY dan MA mutlak diperlukan tanpa mempengaruhi kemandirian masing-masing.

Komisi Kejaksaan

Mekanisme kerja dalam hal pengawasan terhadap Jaksa diatur di dalam Nota Kesepahaman antara Jaksa Agung dan Ketua Komisi Kejaksaan No: Kep-056/A/JA/07/2006 dan No: NK-001/KK/07/2006 serta Keputusan Komisi Kejaksaan No: Kep-008A/KK/09/2007 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyelenggaraan Pengawasan, Pengambilalihan Pemeriksaan dan Rekomendasi Komisi Kejaksaan atas Perilaku dan/atau Kinerja Pegawai Kejaksaan. Mekanisme kerja Komisi Kejaksaan diawali dengan laporan pengaduan diselesaikan terlebih dahulu oleh internal kejaksaan, baru kemudian jika pemeriksaan laporan berlarut-larut atau melampaui 3 bulan, tidak bersungguh-sungguh atau terdapat penyimpangan, maka Komisi Kejaksaan dapat mengambil alih pemeriksaan tersebut. Artinya, Komisi ini lebih bersifat sebagai penegak disiplin lapis kedua (*supervisi & second line empowerment*).

Dengan adanya mekanisme seperti yang diatur di dalam MoU, kinerja Komisi Kejaksaan baru mencapai output percepatan penanganan laporan pengaduan oleh pengawas internal kejaksaan. Ini berdampak pada kualitas hasil pemeriksaan, karena Komisi Kejaksaan tidak dapat melakukan intervensi terhadap hasil pemeriksaan yang telah dilakukan oleh pengawas internal. Pada akhirnya tidak ada satupun kasus pelanggaran yang dapat ditangani dan diperiksa oleh Komisi Kejaksaan. Belum ada terobosan

mekanisme pengawasan oleh Komisi Kejaksaan, agar dapat mengimbangi mekanisme pengawasan internal yang dibangun oleh Kejaksaan. Dengan demikian Komisi Kejaksaan belum menjadi *sparring partner* yang memadai bagi Kejaksaan untuk memperbaiki pengawasan internalnya.

Saran:

Perlu langkah terobosan agar Komisi Kejaksaan mampu menjadi *sparring partner* bagi Kejaksaan, misalnya dengan melakukan semacam *independent investigation*. Hal ini akan menghasilkan bahan pembanding terhadap hasil pengawasan internal dan upaya antisipasi jika hasil pengawasan internal yang tidak optimal sehingga pengawasan yang diambil alih tidak memperpanjang prosesnya. Oleh karena itu sebaiknya tugas dan wewenang Komisi Kejaksaan lebih ditekankan sebagai pemantau untuk memastikan pengawasan internal efektif. Hal ini tentunya akan memaksimalkan kinerja pengawasan.

Komisi Kepolisian Nasional

Fungsi utama Kompolnas adalah sebagai lembaga penasehat Presiden RI untuk urusan kepolisian. Substansi demikian menimbulkan kekecewaan di kalangan yang kritis, ternyata Kompolnas hanya sebagai penasehat (*advisory board*) dan bukan lembaga pengawasan Polri sebagaimana yang diperjuangkan masyarakat sejak awal. Masyarakat mengharapkan Kompolnas memiliki andil besar dalam mereformasi Polri yang terkesan powerful dan pendekatan Polri dalam penegakan hukum yang masih represif, dan jauh dari persuasif dan preventif.

Kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh Kompolnas masih terlalu sederhana bagi sebuah komisi nasional yang bertugas membantu Presiden, namun sebaliknya justru terlampau lemah bagi sebuah komisi yang diharapkan menjalankan fungsi pengawasan terhadap Polri. Kalau hanya menerima saran dan keluhan masyarakat mengenai kinerja kepolisian untuk disampaikan kepada Presiden, hal ini cukup dilakukan oleh kepolisian sendiri, tidak harus oleh sebuah komisi nasional. Sebaliknya, efektifitas pengawasan terhadap Polri juga diragukan jika Kompolnas hanya sebatas menampung keluhan-keluhan masyarakat mengenai penegakan hukum pada tahap penyelidikan dan/atau penyidikan tanpa memiliki kewenangan untuk memberi penilaian atas tindakan kepolisian atau diskresi kepolisian.

Pengawasan yang dilakukan di internal Polri dilakukan oleh Provost dan P3D (Pelayanan Pengaduan Penegakan Disiplin). Pengawasan internal ini diakui cukup banyak berhasil dan cukup ditakuti oleh anggota polisi, jadi jika ada pihak yang mengajukan laporan pengaduan kepada Propam misalnya, maka Propam turun memeriksa. Penindakan seperti itu memberikan efek rasa takut dan segan dari aparat kepolisian. Namun karena di internal kepolisian itu saling mengenal, maka sulit mengharapkan independensinya. Karena itu diperlukan pengawas eksternal di luar institusi kepolisian.

Saran:

Oleh karena itu, jika disepakati bahwa fungsi ideal sebuah komisi kepolisian adalah utamanya untuk melakukan pengawasan kepada institusi kepolisian, maka yang perlu dilakukan adalah melakukan amandemen terhadap landasan hukum pembentukan Kompolnas, yaitu UU No. 2 Tahun 200 dan Perpres No. 17 Tahun 2005. Setelah berbagai upaya telah dilakukan untuk mengoptimalkan fungsi Kompolnas ternyata tetap tidak menunjukan hasil yang signifikan, terutama untuk mengembalikan kredibilitas institusi kepolisian negara Republik Indonesia. Menurut Ronny Lihawa, apabila mekanisme penerimaan pengaduan dapat langsung diserahkan kepada institusi kepolisian untuk ditindaklanjuti, maka apabila laporan pengaduan itu tidak ditindaklanjuti dan direspon dengan cepat, maka Kompolnas bisa menggunakan kewenangannya untuk turun ke tingkat Polres atau Polsek dimana pelanggaran itu dilakukan.

Output Komisi Pengawas Eksternal

Output atau hasil pengawasan eksternal yang dilaksanakan oleh KY dan Komisi Kejaksaan bersifat rekomendasi yang diberikan kepada institusi penegak hukum yang menjadi mitranya, yaitu MA dan Kejaksaan Agung. Namun rekomendasi tersebut tidak disertai dengan kewajiban bagi MA dan Kejaksaan Agung untuk melaksanakan atau menindaklanjuti rekomendasi tersebut. Dengan kata lain, rekomendasi tersebut hanya sebatas masukan yang dapat atau tidak digunakan oleh MA dan Kejaksaan Agung.

Dalam Undang-undang KY, KY dapat mengajukan usul penjatuhan sanksi bagi para hakim kepada Ketua MA dan/atau MK yang bersifat mengikat (Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang KY). Namun pada kenyataannya rekomendasi KY itu tidak pernah diperhatikan, atau

setidaknya dijadikan bagian dari mekanisme pengawasan internal MA. Seharusnya, MA dapat melakukan pengecekan lebih lanjut melalui pengawasan internalnya untuk kemudian menindaklanjuti sanksi yang diusulkan KY. Apabila hakim yang bersangkutan mengajukan keberatan, maka hakim yang bersangkutan diberikan kesempatan untuk membela diri di hadapan Majelis Kehormatan Hakim.

Begitu pula halnya dengan Komisi kejaksaan, dimana di dalam ketentuannya, berdasarkan hasil pengawasan, pemantauan dan penilaian, Komisi Kejaksaan bertugas memberikan masukan kepada Jaksa Agung untuk ditindaklanjuti. Ketentuan ini dapat ditafsirkan bahwa masukan Komisi Kejaksaan bersifat mengikat Jaksa Agung. Namun pasal berikutnya, yang mengatur wewenang Komisi Kejaksaan menjelaskan bahwa masukan kepada jaksa Agung bersifat laporan, saran dan rekomendasi. Sehingga dapat dikatakan bahwa dalam Peraturan Presiden ini telah terjadi kerancuan dan pertentangan di antara dua pasal yang mengatur hal yang sama.

Tidak ada mekanisme yang dapat digunakan oleh KY dan Komisi Kejaksaan untuk dapat mengetahui apakah rekomendasi yang telah diberikan itu telah dilaksanakan atau ditindaklanjuti, bagaimana proses pemeriksaan terhadap suatu kasus itu dilakukan di lingkungan internal MA dan Kejaksaan Agung serta bagaimana konsekuensinya apabila rekomendasi tersebut tidak ditindaklanjuti oleh MA dan Kejaksaan Agung. Pihak KY dan Komisi Kejaksaan hanya mendapatkan sebuah surat tembusan yang ditujukan kepada Ketua MA dan Jaksa Agung tentang hasil pemeriksaan internal terhadap suatu kasus pelanggaran oleh hakim dan Jaksa tanpa diketahui apakah pertimbangan yang diberikan oleh komisi di dalam rekomendasinya telah dipakai atau dipertimbangkan, bahkan selama ini KY yang seharusnya mendapatkan surat tembusan tersebut, selama ini belum pernah mendapatkannya dari MA.

Putusan MK menginginkan agar hubungan antara KY dan MA adalah hubungan yang tidak bersifat antagonistik. Hubungan yang ideal dalam bidang pengawasan perilaku hakim seharusnya lebih tepat dipahami sebagai hubungan kemitraan (*partnership*) tanpa mengganggu kemandirian masing-masing. Oleh karena itu, sebaiknya pengawasan eksternal KY menguatkan pengawasan internal MA.

Hal ini berlaku juga bagi Komisi Kejaksaan dan mitranya Kejaksaan Agung. Pola hubungan antara Komisi Kejaksaan dan Kejaksaan Agung

sudah cukup baik, namun optimalisasi fungsi monitoring terhadap Kejaksaan Agung menjadi hal yang lebih penting daripada sekedar pengambilalihan pemeriksaan. Monitoring yang bersifat massif dan intensif menjadi salah satu kunci keberhasilan pelaksanaan tugas Komisi Kejaksaan. Selama ini Komisi Kejaksaan cenderung bersifat pasif dan tidak bisa langsung menangani laporan pengaduan masyarakat. Mekanisme yang dibangun antara Komisi Kejaksaan dan Kejaksaan Agung melalui MoU, belum sepenuhnya memenuhi keinginan publik yang mengharapkan Komisi Kejaksaan memiliki wewenang yang lebih luas dan besar.

Output Kompolnas juga bersifat rekomendasi namun bukan rekomendasi yang berkaitan dengan pengawasan, namun rekomendasi yang merupakan pelaksanaan tugasnya sebagai penasehat Presiden untuk urusan kepolisian dan dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. Walaupun begitu, bentuk dan efektifitas dari saran atau rekomendasi yang diberikan Kompolnas tetap perlu diperhatikan. Karena dalam rangka pengembangan Polri, saran Kompolnas hendaklah mempunyai suatu dampak tertentu pada kebijakan-kebijakan Polri.

Saran:

Bagaimanapun output atau hasil dari pengawasan eksternal KY dan Komisi Kejaksaan masih bersifat usul atau rekomendasi, walaupun peraturan perundang-undangan mengatakan bahwa usul atau rekomendasi itu bersifat mengikat. Oleh karena itu, agar usul atau rekomendasi tersebut dapat benar-benar diperhatikan dan ditindaklanjuti oleh MA dan Kejaksaan Agung tentunya akan tergantung pada bagaimana hubungan kemitraan dilakukan antara komisi pengawas eksternal tersebut dengan lembaga penegak hukum yang menjadi mitranya.

Kelembagaan dan Komposisi Kepemimpinan Tiga Komisi

Komisi Yudisial

Dalam aspek kelembagaan, sebenarnya KY tidak mengalami satu kesulitan yang cukup berarti, karena dari segi administrasi, KY sudah memiliki sekretariat sendiri dengan SDM serta jumlah anggaran yang cukup memadai. Namun dalam hal pengawasan hakim, KY perlu mengkoordinasikan proses pengawasannya dengan pengawas internal Mahkamah Agung, agar hasil pengawasan KY yang sudah berbentuk rekomendasi nantinya dapat diakui oleh MA dan dijadikan bagian dari

proses pengawasan internal MA. Selain itu, keberadaan KY yang hanya terletak di Jakarta tidak menghalangi tugas dan wewenang KY dalam pengawasan karena dengan dibentuknya jejaring, KY sudah dapat mengatasi kelemahan itu, walaupun sebenarnya keberadaan KY di daerah masih cukup penting.

Sedangkan dari aspek komposisi kepemimpinan, ada keinginan untuk memperbaiki komposisi keanggotaan KY. UU KY menyatakan bahwa keanggotaan KY terdiri atas mantan hakim, praktisi hukum, akademisi hukum, dan anggota masyarakat. Keanggotaan demikian dianggap dapat menghambat hubungan kemitraan antara KY dan MA. Kenyataan secara universal bahkan menunjukkan bahwa susunan dari KY bukan hanya terdiri atas mantan hakim, praktisi hukum, akademisi dan anggota masyarakat, melainkan juga hakim agung duduk bersama menjadi anggota KY. Bahkan pada umumnya KY secara *ex officio* dipimpin oleh Ketua MA.

Saran:

Putusan MK menggarisbawahi adanya keikutsertaan MA atau hakim pada umumnya dalam komposisi kepemimpinan dan/atau keanggotaan KY. Dalam kaitan ini, mantan Hakim Agung Benjamin Mangkoedilaga menyarankan agar posisi dan formasi KY harus dikembalikan ke posisi awal naskah akademis tentang KY, dimana minimal dua mantan hakim agung berposisi sebagai anggota komisi atau komisioner dengan maksud mengurangi resistensi MA.

Komisi Kejaksaan

Berbeda halnya dengan KY, Komisi Kejaksaan masih mengalami persoalan kemandirian, dengan sekretariat komisi yang masih berada di lingkungan Kejaksaan Agung, dengan staf pendukung yang juga masih berasal dari instansi tersebut. Pengelolaan anggaran pun masih melekat dengan lembaga Kejaksaan Agung. Salah satu dampak keberadaan Sekretariat Komisi Kejaksaan yang masih dalam lingkungan Kejaksaan Agung adalah munculnya ketergantungan institusi komisi kepada otoritas Jaksa Agung. Bagi Komisi Kejaksaan, hal ini akan sangat mengganggu kinerja komisi yang seharusnya mandiri dari lembaga yang diawasinya,

Komisi Kejaksaan diharapkan menjadi lembaga yang betul-betul independen yang kedudukannya tidak lagi berada di lingkungan pemerintah, seperti KY dan KPK. Dampak dari perubahan itu adalah

dengan sendirinya pemilihan komisioner tidak lagi dilakukan oleh Jaksa Agung, melainkan oleh publik yang terwakili dalam sebuah panitia seleksi yang dibentuk oleh Presiden; serta keberadaan sekretariat komisi yang berada di luar lingkungan Kejaksaan Agung. Pada akhirnya peran publik dapat lebih mengemuka dan menjadi *balancing power* terhadap lembaga Kejaksaan Agung.

Saran:

Pemilihan komisioner sebaiknya dilakukan oleh publik seperti yang dilakukan dalam memilih komisioner untuk KY dan KPK, selain itu sekretariat dan anggaran keuangan komisi sebaiknya terpisah dari institusi atau lembaga penegak hukum yang menjadi mitranya, dengan didukung oleh staf atau SDM yang baik serta tenaga ahli yang dapat membantu komisioner dalam menyusun strategi dalam pelaksanaan tugas komisi. Upaya perubahan seperti di atas tentunya akan mempengaruhi aspek dasar hukum yang menjadi dasar berdirinya Komisi Kejaksaan.

Kompolnas

Serupa dengan Komisi Kejaksaan, pada aspek kelembagaan, saat ini Kompolnas adalah lembaga yang masih terpusat dan berkedudukan di Mabes Polri. Organisasi Kompolnas juga masih bergantung pada Polri, baik dari segi anggaran yang masih melekat pada APBN Polri, dari segi administrasi juga masih mengandalkan SDM Polri. Namun keberadaan sekretariat Kompolnas serta ketergantungan Kompolnas kepada institusi Polri sebenarnya belum menjadi suatu kendala, karena Kompolnas tidak mempunyai tugas pengawasan.

Kondisi ideal yang diharapkan dalam pengembangan Kompolnas adalah memperkuat independensi Kompolnas. Pertama lembaga ini harus difokuskan dulu tugas dan wewenangnya sebagai lembaga pengawas eksternal, baru kemudian dilepaskan dari berbagai ketergantungannya dari institusi Polri, seperti yang dihadapi saat ini. Selanjutnya, struktur kelembagaan dan organisasi dipandang sangat perlu dibenahi dan disempurnakan. Kelembagaan baru Kompolnas itu diharapkan dapat membagi hubungan atau relasi Kompolnas dan Polri yang sampai saat ini masih sama-sama di bawah langsung Presiden. Kelembagaannya harus diperkuat dan diperluas untuk menjangkau seluruh Indonesia. Usulan sebagian unsur Polri di daerah dan stakeholder yang menginginkan

adanya perwakilan Kompolnas di daerah atau dalam bentuk Komisi Kepolisian Daerah (Kompolda) perlu diakomodasi dalam pengembangan kelembagaan Kompolnas ini ke depan.

Upaya memperkuat sistem Kompolnas tersebut didasarkan pada pertimbangan dan kenyataan bahwa institusi Polri merupakan lembaga yang besar, bersifat nasional dan dengan kewenangan yang sangat luas. Oleh karena itu, Kompolnas juga harus menyesuaikan diri dengan kapasitas Polri sebagai lembaga yang menjadi sasaran utama kontrolnya. Organisasi Kompolnas yang masih tergolong sederhana dengan keanggotaan yang terbatas dari unsur pemerintah, Polri, unsur pakar dan wakil masyarakat sama sekali belum berimbang dengan institusi Polri. Padahal hal itu penting dalam menciptakan *checks and balances* terhadap lembaga kepolisian (Polri).

Keberadaan wakil pemerintah sebagai *ex officio* dalam keanggotaan Kompolnas, yakni Menteri Koordinator Hukum, Keamanan dan Politik, Menteri Hukum dan HAM, dan Menteri Dalam Negeri belum dilihat sebagai kekuatan atau unsur yang mendorong efektifitas kinerjanya, tetapi justru menimbulkan konflik kepentingan. Sebagai lembaga yang diharapkan sebagai komisi pengawas independen, maka Kompolnas diharapkan menciptakan kelembagaan yang dekat dengan masyarakat.

Saran:

Upaya pemisahan sekretariat dan anggaran dengan staf serta SDM yang baik dapat diberlakukan kepada Kompolnas apabila Kompolnas benar-benar difokuskan tugas dan kewenanganya pada pengawasan. Upaya perubahan seperti ini tentunya juga akan mempengaruhi aspek dasar hukum yang menjadi dasar berdirinya Kompolnas.

Peran Publik

Guna memperkuat kelembagaan, KY telah membangun jejaring dan menyusun nota kesepahaman dengan beberapa lembaga negara dan kalangan masyarakat yang berasal dari elemen perguruan tinggi, organisasi masyarakat serta lembaga swadaya masyarakat yang meliputi (1) penelitian sesuai dengan tema/topik yang telah disepakati oleh kedua belah pihak; (2) penelitian putusan hakim di masing-masing daerah; (3) pembangunan jaringan kerja; (4) investigasi perilaku hakim di masing-masing daerah; (5) adanya pertukaran informasi yang dilakukan atas dasar

kesepakatan kedua pihak; (6) pendidikan dan pelatihan bagi pegawai atau staf dari kedua belah pihak; dan (7) bidang-bidang lain yang dianggap perlu dan disepakati oleh masing-masing pihak. Langkah ini dinilai cukup positif dalam rangka penguatan kelembagaan KY, dan juga untuk memberikan ruang yang lebih luas demi terciptanya partisipasi publik di bidang pengawasan hakim.

Akses yang diberikan oleh KY kepada masyarakat itu telah dimanfaatkan secara maksimal oleh masyarakat dan pencari keadilan dengan melaporkan para hakim yang dinilai telah berperilaku melanggar kode etik, tidak profesional dan melanggar prinsip imparsialitas dalam menjalankan tugasnya kepada KY. Sehingga dalam jangka waktu yang relatif singkat, KY telah menerima cukup banyak laporan pengaduan mengenai perilaku hakim yang melanggar kode etik, tidak profesional dan melanggar prinsip imparsialitas.

Tampilnya publik dalam wujud kelompok pemantauan sangat diharapkan untuk mengisi kekosongan ruang yang menjembatani antara masyarakat dan kuatnya dominasi lembaga penegak hukum, yaitu pengadilan, kejaksaan dan kepolisian. Dengan demikian publik melalui keberadaan komisi-komisi pengawas eksternal ini diharapkan mampu berinteraksi dengan dominasi lembaga penegak hukum, artinya mampu berdialog dengan baik dan didengarkan dengan penuh kepercayaan. Hal ini penting bagi penyampaian aspirasi berkaitan dengan perubahan sistemik. Peranan publik dalam hal ini juga sebagai kontrol terhadap komisi-komisi pengawas eksternal tersebut.

Saran:

Komisi Kejaksaan dan Komisi Kepolisian mengalami kendala terbatasnya SDM yang tidak sebanding dengan cakupan wilayah serta kompleksitas persoalan di kejaksaan dan kepolisian. Oleh karena itu perlu dimanfaatkan jejaring yang sudah dirintis dan dibentuk oleh KY, guna lebih memberikan ruang kepada partisipasi publik. Turut sertanya masyarakat dalam pengawasan eksternal akan lebih memberikan akses kepada masyarakat terhadap laporan kinerja komisi berikut kinerja institusi atau lembaga penegak hukum yang menjadi mitranya, agar masyarakat dapat melihat apakah keberadaan komisi pengawas eksternal ini benar-benar dapat meningkatkan kredibilitas lembaga-lembaga penegak hukum, yakni pengadilan, kejaksaan dan kepolisian.

Kesepahaman dengan Lembaga yang Diawasi

Komisi Yudisial

Sebagai lembaga yang mengawasi hakim, KY harus berhadapan dengan dua hal, pertama adalah adanya pandangan bahwa yurisdiksi wewenang pengawasan KY tidak jelas dan berpotensi mengganggu independensi hakim serta adanya ketidaksepahaman mengenai boleh tidaknya KY memeriksa putusan. Ketidaksepahaman antara KY dan MA mengenai kedua hal tersebut harus diselesaikan dengan penyempurnaan ketentuan pada tingkat UU. Revisi UU MA, KY dan MK yang masih diperdebatkan sampai saat ini diharapkan dapat memperbaiki kekurangan-kekurangan yang timbul pada UU sebelumnya.

Pandangan bahwa wewenang pengawasan KY berpotensi mengganggu independensi atau kemerdekaan kekuasaan kehakiman terjadi pada saat KY akan memeriksa beberapa hakim yang diduga telah melakukan pelanggaran, namun banyak diantara hakim tersebut yang tidak mau menghadiri pemeriksaan dengan alasan kemerdekaan hakim. Padahal menurut KY, independensi atau kemerdekaan kekuasaan kehakiman tersebut harus berdampingan secara harmonis dengan akuntabilitas publik, karena kemerdekaan kekuasaan kehakiman itu memang tidak boleh diartikan secara absolut.

Sebagai seorang hakim agung Paulus E. Lotulung pernah menyatakan bahwa batasan rambu-rambu yang harus diingat dan diperhatikan dalam implementasi kebebasan itu adalah terutama aturan-aturan hukum itu sendiri. Ketentuan-ketentuan hukum, baik segi prosedural maupun substansial materiil, itu sendiri sudah merupakan batasan bagi kekuasaan kehakiman agar dalam melakukan independensinya tidak melanggar hukum, dan bertindak sewenang-wenang. Hakim adalah "*subordinated*" pada hukum dan tidak dapat bertindak "*contra legem*". Selanjutnya, harus disadari bahwa kebebasan dan independensi tersebut diikat pula dengan pertanggungjawaban dan akuntabilitas, yang kedua-duanya itu, independensi dan akuntabilitas, pada dasarnya merupakan dua sisi koin mata uang yang saling melekat satu sama lain.

Kedua, adanya silang pendapat berkenaan dengan boleh atau tidaknya KY memeriksa putusan hakim sebagai bentuk pengawasan. Ketua KY Busyro Muqoddas menyatakan bahwa pemeriksaan atau penelitian putusan hakim itu dapat dilakukan KY dengan alasan bahwa

menurut hukum acara putusan hakim yang telah diucapkan di dalam sidang yang terbuka untuk umum menjadi hak publik (*public right*), sehingga publik mempunyai hak untuk menelaah putusan tersebut, bukan mengubah putusan. Pemeriksan putusan oleh KY merupakan *entry point* untuk mengetahui apakah hakim melanggar kode etik atau tidak. Di sisi lain, kalangan hakim merasa keberatan dengan pemeriksaan putusan ini dengan dalih bahwa pengawasan KY tidak boleh masuk ke dalam teknis yudisial. Akan tetapi, ada juga yang berpandangan bahwa KY dapat memeriksa putusan yang sudah mempunyai kekuatan hukum mengikat (*inkracht van gewijsde*).

Saran:

- Independensi kekuasaan kehakiman atau peradilan itu memang tidak boleh diartikan secara absolut. Salah satu rumusan penting komferensi internasional *Commission of Jurist* menggarisbawahi bahwa *"Independece does not mean that the judge is entitled to act in an arbitrary manner"*. Oleh karena itu, sejak awal munculnya gagasan mengubah UUD 1945 telah muncul kesadaran bahwa sebagai pengimbang independensi dan untuk menjaga kewibawaan kekuasaan kehakiman, perlu diadakan pengawasan eksternal yang efektif di bidang etika kehakiman seperti di beberapa negara lain, yaitu dengan dibentuknya KY.
- Tugas pemeriksaan putusan hakim oleh KY sebaiknya tidak dikaitkan dengan aspek pengawasan KY, melainkan aspek rekrutmen hakim. Jadi, hakim yang dalam putusannya mengandung "dispritas pidana" dan dinilai mencederai nilai-nilai keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum, akan menjadi catatan KY, terlebih apabila ia memiliki peluang untuk dicalonkan menjadi hakim agung. Tugas pemeriksaan putusan hakim oleh KY yang dikaitkan dengan aspek pengawasan KY hanya akan menuai resistensi dari kalangan hakim.

Komisi Kejaksaan

Minimnya lingkup kesepahaman yang dibuat antara Komisi Kejaksaan dan Kejaksaan Agung, berdampak pada sempitnya ruang gerak komisi dalam mengawasi Kejaksaan dan besarnya potensi perbedaan pandangan terhadap hasil pengawasan. Di dalam MoU dijelaskan bahwa Komisi Kejaksaan dapat mengambil alih pemeriksaan yang dilakukan

oleh pejabat pengawasan fungsional di Kejaksaan apabila (1) Tidak ada kesungguhan atau berlarut-larut; (2) Hasil pemeriksaan dinilai tidak sesuai dengan kesalahan Jaksa atau pegawai kejaksaan; (3) Terjadi kolusi dalam pemeriksaan oleh aparat pengawasa internal.

Alasan-alasan tersebut harus mendengarkan terlebih dahulu penjelasan dari Jaksa Agung Muda Pengawasan. Tidak ada tolok ukur yang jelas terhadap alasan ”tidak ada kesungguhan”. Sedangkan untuk alasan berlarut-larut, parameter yang digunakan adalah batas waktu yang diberikan kepada pejabat pengawasan internal untuk melakukan pemeriksaan selama tiga bulan, yang diasumsikan 90 hari kalender. Kemudian, alasan kedua, sulit menentukan bahwa hasil pemeriksaan tidak sesuai dengan kesalahan Jaksa atau pegawai kejaksaan dan mekanismenya belum terlihat dengan jelas. Begitupun dengan alasan ketiga, bahwa siapa yang akan membuktikan bahwa terjadi kolusi dalam pemeriksaan.

Dalam hal ini, Komisi Kejaksaan telah mengeluarkan Keputusan Komisi Kejaksaan Nomor: Kep-008A/KK/09/2007 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyelenggaraan Pengawasan, Pengambilalihan Pemeriksaan dan Rekomendasi Komisi Kejaksaan RI atas Perilaku dan/atau Kinerja Pegawai Kejaksaan Republik Indonesia. Namun ketentuan di dalamnya tidak menjabarkan lebih lanjut substansi dari Peraturan presiden maupun Nota Kesepahaman. Seperti misalnya Peraturan Presiden No. 18 Tahun 2005 Pasal 13 Ayat (1) di mana Komisi Kejaksaan memberitahukan kepada Jaksa Agung mengenai dimulainya pemeriksaan, sedangkan untuk pengambilalihan tidak diatur pemberitahuannya.

Saran:

Perlu penjabaran lebih lanjut dan perluasan terhadap lingkup kesepahaman yang telah dilakukan antara Komisi Kejaksaan dan Kejaksaan Agung, jangan sampai keberadaan MoU malah akan mempersempit ruang gerak komisi dalam mengawasi Kejaksaan.

Komisi Kepolisian Nasional

Karena tugas dan wewenang Kompolnas sejak awal memang tidak difokuskan pada pengawasan, maka belum ada bentuk kesepahaman yang dibuat antara Kompolnas dan Polri. Ke depan, perlu dipikirkan untuk membangun mekanisme dan hubungan kerja sama yang baik antara

Kompolnas yang diharapkan dapat berperan sebagai pengawas eksternal dengan pengawas internal dalam tubuh Polri.

Saran:

Hampir serupa dengan apa yang telah dilakukan oleh Komisi Kejaksaan dan Kejaksaan Agung, kesepahaman-kesepahaman mengenai hal-hal yang menyangkut penanganan dan pemeriksaan kasus yang berasal dari pengaduan masyarakat terhadap kinerja aparat kepolisian perlu dibuat tanpa mengecilkan peran salah satu pihak.

6

KOORDINASI DAN SUPERVISI DALAM PENINDAKAN KORUPSI

Pendahuluan

UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantas Korupsi memberikan kewenangan kepada KPK untuk melakukan supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi (tipikor). Kewenangan supervisi ini untuk meminimalisasi penyalahgunaan kewenangan polisi dan jaksa dalam pemberantasan korupsi. Menyadari bahwa pemberantasan tipikor sudah dilaksanakan oleh Kepolisian, Kejaksaan dan badan-badan lain maka kewenangan supervisi KPK perlu dilakukan secara berhati-hati, agar tidak tumpang-tindih dengan berbagai instansi tersebut.

Dalam melaksanakan wewenang tersebut, KPK berwenang juga mengambil alih penyidikan atau penuntutan tipikor yang sedang dilakukan oleh Kepolisian atau Kejaksaan. KPK dapat mengambil alih penyidikan atau penuntutan tipikor dengan syarat: laporan masyarakat mengenai tipikor tidak ditindaklanjuti; proses penanganan tipikor berlarut-larut atau tertunda-tunda tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan; penanganan tipikor ditujukan untuk melindungi pelaku tipikor

yang sesungguhnya; penanganan tipikor mengandung unsur korupsi; hambatan penanganan tipikor karena campur tangan dari eksekutif, yudikatif, atau legislatif; atau keadaan lain yang menurut pertimbangan Kepolisian atau Kejaksaan menyulitkan penanganan tipikor secara baik dan bertanggungjawab.

Tampaknya kewenangan supervisi ini belum digunakan maksimal oleh KPK, justru pada saat supervisi oleh Kepolisian atau Kejaksaan terhadap aparatnya belum maksimal. Meskipun kasus-kasus tersebut tidak ditangani langsung oleh KPK, namun seyogianya KPK dapat mengawasi, meneliti, atau menelaah apakah proses hukum oleh polisi dan jaksa berjalan sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku ataukah menyimpang.

Kunjungan KPK ke berbagai daerah untuk memantau penyelesaian kasus korupsi oleh Kepolisian dan Kejaksaan, belum menampakkan pola yang berkesinambungan. KPK tidak mempunyai *database* yang menyeluruh mengenai penanganan kasus korupsi di berbagai daerah. Dengan demikian sulit bagi KPK untuk memaksimalkan kewenangan supervisinya. Selain itu, dengan adanya dugaan bahwa dengan berkembangnya egoisme pada Kepolisian dan Kejaksaan, maka hal tersebut ditakutkan akan semakin mempersulit pelaksanaan supervisi KPK. Keadaan menjadi lebih berat jika kasus-kasus korupsi di berbagai daerah yang tengah ditangani Kepolisian dan Kejaksaan tidak dilaporkan ke KPK.

Merujuk pada supervisi KPK dalam beberapa kasus yang melibatkan pejabat legislative di daerah, KPK tidak dapat berbuat banyak ketika penanganan kasusnya hanya menjerat sebagian pelaku atau bahkan terjadi pemerasan oleh aparat penegak hukum terhadap pejabat atau mantan pejabat legislatif yang menjadi tersangka. Ketika dikeluarkan petunjuk kepada jajaran Kejaksaan untuk tidak menggunakan Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 sebagai acuan telah terjadinya perbuatan melawan hukum formil, yang menonjol justru inisiatif dari Kejaksaan Agung. Begitu pun dalam kasus penyelewengan kredit Bank Mandiri yang disidik oleh Kejaksaan Agung, peran KPK tidak terlalu maksimal dan lebih banyak terlibat dalam perekaman jalannya persidangan.

Hingga akhir tahun 2006 KPK telah melakukan supervisi kasus tipikor yang pelakunya melibatkan pejabat legislatif di daerah dan kasus yang menarik perhatian masyarakat. Sementara, KPK mengartikannya sebagai supervisi mengenai teknis hukum dalam penanganan kasus

korupsi. Dengan demikian seharusnya KPK mempunyai kemampuan teknis hukum yang luar biasa atas kasus-kasus yang tengah disupervisinya.

Temuan dan Analisis

Dalam penegakan hukum terhadap tipikor, orang yang mengemban tugas sebagai supervisor, seharusnya mempunyai keterampilan yang baik dalam hal teknis yustisial. Keterampilannya tersebut membuat penyelidikan, penyidikan dan/atau penuntutan berjalan dengan baik pula. Ini pun dapat diberlakukan juga dalam hal supervisor lintas institusi (supervisi eksternal), misalnya orang yang mengemban tugas sebagai supervisor di KPK, melaksanakan tugas supervisinya terhadap aparatur di Kepolisian dan/atau Kejaksaan sesuai peraturan perundang-undangan. Jika supervisor dari KPK tersebut mempunyai keterampilan teknis yustisial yang baik, maka secara alami, aparatur di Kepolisian dan/atau Kejaksaan memberikan penghargaan kepadanya. Ia akan diakui sebagai seorang supervisor dengan keterampilan yang baik sehingga proses penyelidikan, penyidikan dan/atau penuntutan, dapat berjalan dengan baik pula.

Banyak pihak menyatakan bahwa struktur dan kewenangan yang dimiliki KPK, cukup untuk menunjang tugas yang diamanatkan kepadanya. Supervisi dan produktivitas kerja mempunyai hubungan yang langsung sebagaimana telah dibahas sebelumnya. Dalam kerangka supervisi oleh KPK, seyogianya KPK mendorong aparat penegak hukum di Kepolisian dan Kejaksaan. untuk berpartisipasi dalam menentukan suatu keputusan yang berpengaruh terhadap pola kerja mereka sehari-hari. Cara seperti ini akan mendukung aparatur penegakan hukum di Kepolisian dan Kejaksaan untuk membuat pekerjaan dan lingkungan kerjanya lebih mendukung pemberantasan korupsi.

Pelaksanaan supervisi KPK terhadap Kepolisian dan Kejaksaan diawali dengan melakukan koordinasi antarlembaga. Kewenangan KPK dalam melaksanakan tugas koordinasi dapat dikatakan sebagai tindakan operasional seorang supervisor terhadap pegawai atau aparat yang disupervisi. Oleh karena itu pelaksanaan supervisi KPK terhadap Kepolisian dan Kejaksaan tidak mungkin dilepaskan dari pelaksanaan tugas koordinasi. Keberhasilan pelaksanaan tugas koordinasi sangat menentukan bagi supervisi yang dilakukan KPK kepada Kepolisian dan Kejaksaan.

Secara normatif, pengaturan kewenangan supervisi KPK tidak menimbulkan benturan antara KPK, Kepolisian dan Kejaksaan. UU KPK telah memberi isyarat agar tidak terjadi tumpang-tindih di antara ketiganya. Selain itu, KPK tetap berniat membangun jaringan kerjasama yang kuat dan tidak memonopoli tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tipikor.

Sebenarnya banyak hal dapat menjadi bahan KPK dalam melakukan supervisi, misalnya, apakah ada penanganan perkara yang ditangani Kepolisian dan Kejaksaan sehubungan dengan *disclaimer*-nya laporan keuangan pemerintah di tahun 2006, yang mengulang status *disclaimer* tahun 2004 dan 2005. Lebih mendalam, KPK dapat menyupervisi dengan seksama perkara-perkara dugaan korupsi yang berhubungan dengan kerugian negara di bidang perpajakan.

Cukup fantastis bahwa dalam tiga tahun terakhir, 2004-2006, laporan keuangan pemerintah selalu dinyatakan *disclaimer*. Hal ini menunjukkan banyak hal yang harus dibenahi dalam keuangan negara. Pembenahan keuangan negara identik dengan pemberantasan korupsi. Pemberantasan korupsi identik dengan penegakan hukum terhadap tipikor oleh Kepolisian dan Kejaksaan. Hal itu pun berhubungan dengan bagaimana KPK melakukan supervisi Kepolisian dan Kejaksaan.

Dalam laporan tahunan 2006, KPK menyatakan bahwa dugaan korupsi yang melibatkan legislatif berkaitan dengan penyalahgunaan anggaran telah disupervisi oleh KPK. Dalam Rapat Kerja dengan Komisi III DPR (bidang hukum), 20 Juni 2006, KPK mengungkapkan bahwa dari jumlah seluruh perkara yang telah dilaporkan ke KPK, 11.864 perkara sudah selesai dikaji dan ditindaklanjuti, sedangkan 794 laporan korupsi lainnya saat ini masih dalam kajian tim KPK.[1]

Bentuk tindak lanjut KPK antara lain mengirim surat kepada instansi atau pihak yang dilaporkan. Selain itu, ada juga yang dimintai tambahan laporan dari pihak pelapor. Setelah lengkap dan dapat ditindaklanjuti ke tingkat yang lebih tinggi maka akan diteruskan. Meski demikian, terdapat pula laporan yang tidak diteruskan karena memang tidak cukup bukti. Jika tidak cukup bukti, maka KPK tidak akan menindaklanjutinya. Namun laporan seperti apa pun tetap akan diterima KPK, sebagai bahan awal.

[1] Posisi tertinggi untuk laporan dugaan korupsi adalah DKI Jakarta dengan 2.412 perkara, disusul Jawa Timur 1.226 kasus, Sumatra Utara 1.118 perkara, Jawa Tengah 810 perkara, Sumatra Selatan 717 perkara, Sulawesi Selatan 450 perkara, Kalimantan Timur 426 perkara, Kalimantan Barat 255 perkara, dan Bali 153 perkara.

Nota Kesepahaman dalam bentuk keputusan bersama antara KPK, Kepolisian dan Kejaksaan sudah cukup baik untuk memaksimalkan kewenangan-kewenangan KPK yang berkaitan dengan supervisi. Namun, sekali lagi, dalam implementasinya ada semacam kecemasan terhadap KPK yang memiliki kewenangan luar biasa dalam memberantas korupsi di negeri ini. Kecemasan itu ialah ternyata pelaksanaan supervisinya terhadap lembaga penegak hukum lain seperti Kepolisian dan Kejaksaan, tidak selancar seperti dibayangkan dan diharapkan.

KPK sendiri menempatkan lembaga penegak hukum lain sebagai *counterpartner*. Hal ini memperlihatkan bahwa KPK sama sekali tidak bermaksud memonopoli tugas dan wewenang penyelidikan, penyidikan dan penuntutan. KPK dimaksudkan sebagai semacam pemicu dan pemberdaya untuk lembaga penegak hukum yang telah ada, sehingga pelaksanaannya dapat berlangsung lebih cepat dan tegas. Sebagai *counterpartner* lembaga penegakan hukum yang sudah ada, yang tidak mengutamakan sebagai *superbody*, lebih dapat menghindari tumpang-tindih antara lembaga penegakan hukum. Hal ini menjadikan KPK lebih dapat diterima di Kepolisian dan Kejaksaan.

Ketidakpercayaan terhadap pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh Kepolisian atau Kejaksaan selanjutnya dapat beralih tugas menjadi kewenangan KPK. Oleh karenanya beban tugas menjadi berat mengingat tugas penyelidikan, penyidikan dan penuntutan, bukan hanya berdasarkan kewenangan pokok KPK, tetapi ditambah dengan pelaksanaan alih tugas penyelidikan dan penyidikan. Dapat terbayangkan beratnya fungsi pemberdayaan Kepolisian dan Kejaksaan, yang justru dilihat dari segi institusinya lebih tua, lebih besar dan lebih lengkap.

Dapat terbayangkan juga beratnya pelaksanaan supervisi yang karena suatu permasalahan dapat berakibat pengambilalihan tugas penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap suatu kasus yang sedang ditangani Kepolisian atau Kejaksaan. Kesulitan dapat dihindari bilamana koordinasi berlangsung lugas, tegas dan di saat yang tepat KPK mampu menempatkan diri sebagai *superbody* (dalam kerangka supervisi). Berdasarkan prinsip tersebut di atas, dapat terjadi pengalihan tugas yang sebaliknya yaitu dari KPK ke institusi yang telah ada. Hal tersebut telah terjadi dan KPK juga mempertimbangkan hal itu mengingat sumber daya manusia yang ada pada KPK yang masih terbatas.

Supervisi KPK memang penting untuk lebih diperhatikan oleh KPK. Merujuk pada adanya keadaan yang cenderung menggambarkan ketidakpaduan dalam pemeberantasan korupsi, yaitu dengan munculnya dugaan pengaplingan perkara korupsi. Pengaplingan semacam ini membuktikan bahwa Kepolisian, Kejaksaan dan KPK belum bekerja secara profesional dan independen dalam dalam pemberantasan korupsi. Meskipun ketiga institusi ini seperti berlomba dalam memberantas korupsi namun dengan terjadinya pemisahan perkara justru ditakutkan dapat menimbulkan maksud lain yang bertujuan untuk melindungi koruptor tertentu.

Terungkap bahwa hambatan bagi KPK dalam supervisi ialah keterbatasan sumber daya manusia atau aparat penegakan hukum yang ada di KPK. Tenaga penegakan hukum di KPK direkrut dari Kepolisian dan Kejaksaan, yang berarti merupakan polisi dan jaksa dengan segala kewenangannya sesuai Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia bagi polisi, dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Hambatan dalam pelaksanaan kewenangan supervisi KPK juga dipengaruhi oleh masih sederhananya pengaturan supervisi yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, khususnya UU KPK. Hal ini misalnya terlihat dalam penjabaran supervisi seperti rumusan pengawasan, penelitian atau penelaahan dalam peraturan tersebut. Selain itu terdapat masalah manajemen internal KPK yang juga memberikan hambatan pada pelaksanaan kewenangan supervisi KPK.

UU KPK hanya menyebutkan kata ”pengawasan” sebagai bagian dalam supervisi. Di dalam Pasal 8 ayat (1) undang-undang tersebut disebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas supervisi, KPK berwenang melakukan pengawasan, penelitian, atau penelaahan terhadap instansi atau institusi yang menjalankan tugas dan wewenangnya yang berkaitan dengan pemberantasan tipikor, dan instansi atau institusi yang dalam melaksanakan pelayanan publik. Tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai rumusan pengawasan tersebut. Dalam bagian penjelasan pun dikatakan bahwa hal itu cukup jelas. Terdapat kemungkinan bahwa pengawasan yang dimaksudkan disesuaikan dengan perkembangan pengertian mengenai pengawasan.

Kemungkinan lain berkaitan dengan Pasal 50 ayat (1) dan ayat (2) undang-undang tersebut yaitu bahwa dalam hal suatu tipikor terjadi dan

KPK belum melakukan penyidikan, sedangkan perkara tersebut telah dilakukan penyidikan oleh Kepolisian atau Kejaksaan, instansi tersebut wajib memberitahukan kepada KPK paling lambat 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak tanggal dimulainya penyidikan. Penyidikan yang dilakukan oleh kepolisian atau kejaksaan itu wajib dikoordinasikan secara terus-menerus dengan KPK. Tampak bahwa pengawasan yang dilakukan oleh KPK berpijak pada pemberitahuan oleh Kepolisian atau Kejaksaan mengenai dimulainya penyidikan. Bagaimana pengawasan itu dilakukan atau kalau tidak dilakukan, tidak dijelaskan lebih lanjut.

Gelar perkara timbul dalam praktik, terutama setelah terbit Nota Kesepahaman antara KPK, Kepolisian dan Kejaksaan.[2] Gelar perkara ini merupakan jawaban terhadap kebutuhan akuntabilitas dalam penyidikan dan penuntutan. Dengan gelar perkara dapat diketahui cara suatu perkara ditangani atau, dalam hal tertentu, faktor penyebab keterlambatan atau bahkan penghentian penanganan perkara. Gelar perkara tepat untuk dimasukkan dalam supervisi KPK karena akan memudahkan KPK dalam menyusun perkiraan tentang hasil akhir yang akan dicapai dan mengambil tindakan korektif sebelum penyidikan atau penuntutan selesai.

Namun gelar perkara tidak diatur di dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Pembuat undang-undang menyerahkan rincian atau pengaturan lebih lanjut supervisi (dalam hal gelar perkara) sesuai perkembangan keadaan. Dalam praktiknya, gelar perkara tetap dilaksanakan oleh KPK dan tidak merupakan persoalan bagi Kepolisian dan Kejaksaan. Gelar perkara ini terlihat dalam perkara-perkara tertentu seperti perkara PLN yang melibatkan Direktur PLN, Edy Widiono.

Gelar perkara tidak mengalami hambatan, meskipun terdapat tekanan yang besar dari masyarakat terhadap KPK, Kepolisian, dan Kejaksaan dalam pemberantasan korupsi. Dalam perkara-perkara yang menarik perhatian masyarakat luas, ketidakjelasan penanganannya akan membuat masyarakat mudah bereaksi. Dampaknya, KPK, Kepolisian

[2] Lihat Keputusan Bersama Ketua KPK dan Kepala POLRI Nomor 07/POLRI - KPK/VII/2005 – Nomor Polisi: Kep/16/VII/2005 tentang Kerjasama antara KPK dengan POLRI Dalam Rangka Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (7 Juli 2005), dan Keputusan Bersama Ketua KPK dan Jaksa Agung RI Nomor 11/KPK-KEJAGUNG/XII/2005 – Nomor: KEP – 3471A/J.A./12/2005 tentang Kerjasama antara Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan Kejaksaan Republik Indonesia Dalam Rangka Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (6 Desember 2005).

dan Kejaksaan menjadi lebih cepat bergerak dalam menangani perkara-perkara itu.

Meski demikian, pengaturan gelar perkara sebagai bagian dalam supervisi sangat diperlukan, karena hal itu akan menjadikan tahapan-tahapan dalam supervisi menjadi lebih jelas. Selain itu akan memperjelas juga hubungan antara pengawasan, penelitian atau penelaahan, dan juga pengambilalihan perkara. Pengaturan gelar perkara di dalam UU akan mempunyai kekuatan yang lebih mengikat dibandingkan dengan pengaturannya di dalam Nota Kesepahaman.

Dalam UU KPK, rumusan pengambilalihan penyidikan dan penuntutan relatif lebih jelas dibandingkan dengan rumusan mengenai pengawasan, penelitian atau penelaahan, dan gelar perkara. Rumusan pengambilalihan penyidikan dan penuntutan diatur di dalam Pasal 8 ayat (3) dan ayat (4), Pasal 9-10, yang menyebutkan bahwa:

1) dalam hal KPK mengambil alih penyidikan atau penuntutan, Kepolisian atau Kejaksaan wajib menyerahkan tersangka dan seluruh berkas perkara beserta alat bukti dan dokumen lain yang diperlukan dalam waktu paling lama 14 hari kerja, terhitung sejak tanggal diterimanya permintaan KPK;
2) penyerahan dilakukan dengan membuat dan menandatangani berita acara penyerahan sehingga segala tugas dan kewenangan Kepolisian atau Kejaksaan pada saat penyerahan tersebut beralih kepada KPK;
3) pengambilalihan penyidikan dan penuntutan oleh KPK, dengan alasan:
    a) laporan masyarakat mengenai tindak pidana korupsi tidak ditindaklanjuti;
    b) proses penanganan tindak pidana korupsi secara berlarut-larut atau tertunda-tunda tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan;
    c) penanganan tindak pidana korupsi ditujukan untuk melindungi pelaku tindak pidana korupsi yang sesungguhnya;
    d) penanganan tindak pidana korupsi mengandung unsur korupsi;
    e) hambatan penanganan tindak pidana korupsi karena campur tangan dari eksekutif, yudikatif, atau legislatif; atau
    f) keadaan lain yang menurut pertimbangan Kepolisian atau Kejaksaan, penanganan tindak pidana korupsi sulit dilaksanakan secara baik dan dapat dipertanggungjawabkan;

4) dalam hal terdapat alasan tersebut di atas, KPK memberitahukan kepada penyidik atau penuntut umum untuk mengambil alih tindak pidana korupsi yang sedang ditangani.

Terungkap bahwa alasan-alasan yang memungkinkan pengambilalihan perkara korupsi diserahkan kepada KPK. Masyarakat sebagai pelapor mengharapkan akses untuk dapat memberikan penilaian, bahwa perkara-perkara korupsi yang dilaporkannya kepada Kepolisian atau Kejaksaan dapat diambil-alih oleh KPK. Akses itu misalnya dalam bentuk hak untuk menghadiri gelar perkara. Masyarakat yang direpresentasikan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat berpendapat, bahwa seringkali laporan-laporan mengenai dugaan terjadinya korupsi tidak ditindaklanjuti atau tidak jelas penanganannya.

Selain itu, penilaian adanya alasan-alasan yang membuat suatu perkara korupsi diambil alih, membutuhkan kemauan politik KPK. Sikap KPK yang menyesuaikan dengan amanat undang-undang untuk memperlakukan institusi yang telah ada sebagai *counterpartner* yang kondusif, sehingga pemberantasan korupsi dapat dilaksanakan secara efisien dan efektif, seharusnya tidak menghalangi KPK untuk bersikap tegas, dalam saat dan perkara tertentu. Sikap tegas diperlukan sesuai dengan maksud pemberantasan korupsi secara efisien dan efektif.

Pengaturan yang perlu ditegaskan merupakan bahan dalam pembenahan aturan supervisi KPK. Pembenahan tersebut dirumuskan dalam beberapa kemungkinan, yang dapat berupa Nota Kesepahaman, undang-undang baru atau perubahan undang-undang. Peraturan Pemerintah tidak menjadi pilihan, mengingat kedudukan KPK sebagai lembaga independen dan tidak berada di bawah Presiden.

Perubahan Nota Kesepahaman antara KPK dengan Kepolisian dan Kejaksaan merupakan salah satu kemungkinan untuk dilakukan. Pertimbangannya adalah: (1) Nota Kesepahaman lebih mudah dibuat dan mengikat langsung kepada aparatur KPK dengan Kepolisian dan Kejaksaan. (2), Nota Kesepahaman lebih bersifat praktis dengan dapat langsung dilaksanakannya tugas-tugas yang sudah ditentukan dalam undang-undang, khususnya UU KPK.

Kemungkinan pembuatan undang-undang baru yang khusus mengatur mengenai supervisi merupakan salah satu kemungkinan. Supervisi mencakup hal-hal yang lebih luas, sehubungan dengan

pengawasan, penelitian atau penelaahan dan pengambilalihan suatu perkara tindak pidana korupsi, serta gelar perkara yang timbul dalam praktik supervisi; supervisi menjaga keterpaduan penanganan perkara tipikor agar tetap sesuai hukum dan rasa keadilan masyarakat yang menganggap korupsi sebagai masalah yang luar biasa di Indonesia; dan dengan undang-undang, lebih menjamin independensi KPK dan undang-undang ini merujuk pada UU KPK.

Kemungkinan lainnya ialah perubahan UU KPK, terutama pada ketentuan mengenai supervisi. Perubahan ini dapat sekaligus dilakukan bersamaan dengan perubahan UU KPK berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi, yang membatalkan ketentuan yang mengatur mengenai Pengadilan Tipikor, akan lebih menghemat anggaran dalam hal pembuatan UU dan lebih menjamin independensi KPK sebagaimana dimaksud dalam UU KPK.

Rekomendasi

Berdasarkan uraian di atas, maka direkomendasikan beberapa hal berikut:

1) Implementasi supervisi KPK masih terkendala oleh keterbatasan SDM di KPK. Oleh karena itu diperlukan penambahan SDM. Dari segi kualitas, seyogianya ada suatu pelatihan bagi aparat penegakan hukum di KPK yang mengemban tugas sebagai supervisor. Pada prinsipnya supervisor dituntut untuk mengerti pelaksanaan fungsional dan keterampilan manajerial. Keterampilan manajerial meliputi keterampilan teknis (*technical skill*), keterampilan konseptual (*conceptual skill*) dan keterampilan kemanusiaan (*human skill*).
   Seyogyanya KPK mendorong aparat penegakan hukum di Kepolisian dan Kejaksaan untuk berpartisipasi dalam menentukan suatu keputusan sikap pribadi yang berpengaruh terhadap pola kerja mereka sehari-hari. Cara seperti ini akan menstimulasi penegak hukum di Kepolisian dan Kejaksaan untuk membuat pekerjaan dan lingkungan kerjanya lebih mendukung pemberantasan korupsi.
2) KPK belum mempunyai kemauan politik yang kuat untuk mengoptimalkan kewenangan supervisi terhadap Kepolisian dan Kejaksaan. Perkara-perkara tipikor yang bernilai strategis untuk diselesaikan oleh Kepolisian atau Kejaksaan, masih terkatung-katung dan tidak ada kejelasan. KPK perlu memiliki kemauan politik yang

kuat untuk mengoptimalkan supervisi terhadap Kepolisian dan Kejaksaan. Kemauan politik itu ialah mendorong Kepolisian dan Kejaksaan agar segera menyelesaikan perkara tipikor yang bernilai strategis sebagai efek jera bagi pelaku tipikor.

3) Perbedaan suasana kerja dan anggaran operasional antara KPK dengan Kepolisian dan Kejaksaan masih merupakan masalah yang sering ditemui di lapangan. Karenanya KPK harus terus memotivasi Kepolisian dan Kejaksaan untuk terus meningkatkan kinerjanya. Hanya saja, jika dihadapkan pada teori bahwa suatu kebutuhan dalam hirarki yang atas hanya akan terpenuhi apabila hirarki di bawahnya sudah terpenuhi maka kebutuhan akan suasana yang kondusif untuk mendukung pemberantasan korupsi akan dapat dipenuhi jika masalah kesejahteraan juga terpenuhi. KPK juga harus dapat memikirkan pola motivasi yang tepat kepada Kepolisian dan Kejaksaan agar terus meningkatkan kinerjanya, di tengah sulitnya memenuhi anggaran operasional Kepolisian dan Kejaksaan dalam pemberantasan korupsi.
4) Implementasi supervisi KPK terkendala pula oleh kelemahan peraturan. Tidak ada suatu bagian khusus di KPK yang menangani supervisi, masih dirangkap dengan tugas penyidikan dan penuntutan oleh Bagian Penindakan KPK. Untuk itu perlu penugasan khusus yang menghindari perangkapan tugas, terutama dalam hal pengawasan, dan penelitian atau penelaahan. Hal ini merupakan tambahan tugas untuk Bagian Penindakan KPK.
5) Melihat cukup sederhananya ketentuan mengenai supervisi KPK maka mekanisme pelaksanaan supervisi KPK ditindaklanjuti dalam bentuk rancangan peraturan yang berisi pelaksanaan kewenangan supervisi KPK. Pengaturan mekanisme pelaksanaan supervisi KPK tersebut dimuat dalam perubahan UU No. 30 Tahun 2002.

7
SIAPA MENGAWASI KPK?

Pendahuluan

Berdasarkan Pasal 43 UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tipikor, koordinasi dan supervisi dalam pemberantasan tipikor dilakukan oleh KPK. Amanat ini dilaksanakan melalui UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK.

Sebagai lembaga yang bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun, KPK diharapkan menjalankan tugas dan fungsi sesuai tujuannya yaitu meningkatkan daya guna dan hasil guna pemberantasan tipikor. KPK bertanggung jawab kepada publik dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Bentuk pertanggungjawaban KPK tersebut masih bersifat umum. Sistem pengawasan terhadap KPK yang ada saat ini dan peran publik dalam sistem pengawasan tersebut, termasuk jaminan hukum terhadap akses publik, masih perlu diuraikan lebih detail.

Temuan dan Analisis

1) Problem-Problem Pengawasan

Menurut Pasal 6 UU No. 30 Tahun 2002, ada empat tugas utama KPK yaitu: melaksanakan koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tipikor; supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tipikor; melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan; pencegahan tipikor; dan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

KPK juga memiliki kewajiban seperti yang diatur dalam Pasal 15 Undang-Undang No. 30 Tahun 2002, yaitu memberikan perlindungan terhadap saksi atau pelapor yang menyampaikan laporan ataupun memberikan keterangan mengenai terjadinya tipikor; memberikan informasi kepada masyarakat yang memerlukan atau memberikan bantuan untuk memperoleh data yang berkiatan dengan hasil penuntutan tipikor yang ditangani; menyusun laporan tahunan dan menyampaikannya kepada Presiden, DPR dan BPK; menegakkan sumpah jabatan; dan menjalankan tugas serta tanggungjawab dan wewenangnya.

Peraturan perundang-undangan juga mengatur fungsi pengawasan sebagai bagian dari fungsi manajemen KPK. Fungsi pengawasan menjadi salah satu fungsi penting untuk meningkatkan kinerja organisasi. Secara umum pengawasan terhadap KPK dapat dikelompokkan ke dalam tiga bentuk: pengawasan internal, pengawasan eksternal, dan pengawasan lain (tim evaluasi).

Dalam pengembangan kelembagaan, fungsi pengawasan internal mempunyai peran strategis untuk mengatasi hambatan dan penyimpangan akibat hambatan yang muncul. Terdapat beberapa kendala yang dihadapi KPK, antara lain:

a) Faktor eksternal.
   Sebagai sebuah sistem terbuka, KPK akan terus berinteraksi dengan sistem lainnya seperti sistem hukum, sistem ekonomi dan pasar bebas, sistem politik, sistem budaya dan sosial masyarakat Indonesia. Secara negatif, pengaruh luar yang buruk berpotensi melemahkan dan memandulkan kerja KPK.
b) Faktor internal.
   KPK mempunyai sistem tersendiri sesuai ketentuan PP 63 Tahun 2005 tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia Komisi Pemberantasan Korupsi. Sistem kepegawaian KPK terdiri dari

unsur pemerintah dan swasta. Berbagai latar belakang pegawai yang direkrut KPK berdampak pada budaya kerja individu maupun kolektif. Budaya kerja masing-masing pegawai sebelum masuk ke KPK masih sering belum berubah ketika menjalankan tugas dan fungsinya di KPK. Waktu dua tahun bergabung di KPK belum cukup untuk menghilangkan budaya kerja PNS, polisi, dan jaksa yang telah dibangun puluhan tahun di masing-masing lembaganya.

c) Akses Publik Terhadap KPK.
Hingga saat ini di dalam aturan KPK, mekanisme pengawasan internal yang baku belum diatur, kalau pun sudah ada publik belum dapat mengaksesnya. Sebagai sebuah organisasi moderen yang didukung sistem menajemen yang baik dan menerapkan asas tranparansi dan akuntabilitas, seharusnya KPK menuangkan mekanisme pangawasan internal secara baku. Kebijakan demikian akan memperkuat posisi KPK dalam membangun sistem.

d) Belum ada standar baku pengawasan.
Belum ada standar baku tentang pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK. Ketentuan dalam peraturan perundang-undangan masih bersifat umum. Ketiadaan standar baku tersebut mengakibatkan tidak ada ukuran yang jelas tentang pengawasan KPK.

2) Penguatan Sistem Pengawasan

a) Pengawasan Internal.

KPK telah menjadikan pengawasan internal sebagai sebuah pilar penting dalam manajemen organisasi. Dalam Rencana Strategis (Renstra), KPK mengelompokkan empat kegiatan yang terus dikembangkan yaitu pembangunan kelembagaan, penindakan, pencegahan, dan penggalangan keikutsertaan masyarakat.

Pengembangan pengawasan internal merupakan salah satu prioritas dari 12 (dua belas) sektor pengembangan kelembagaan: penyusunan struktur organisasi; penyusunan kode etik; penyusunan rencana strategis; penyusunan rencana kinerja; penyusunan anggaran; penyusunan prosedur operasi standar; penyusunan sistem manajemen sumber daya manusia; rekrutmen penasihat dan pegawai serta pengembangan pegawai; penyusunan sistem manajemen keuangan; penyusunan teknologi informasi pendukung; penyediaan peralatan dan fasilitas; penyusunan mekanisme pengawasan internal.

Beberapa peraturan perundang-undangan telah mengatur sistem manajemen dan pengawasan KPK. Bangunan keorganisasian KPK sendiri telah di atur dalam UU KPK 2002. Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang KPK No. 30 Tahun 2002 menyebutkan, KPK membawahkan 4 (empat) bidang: Pencegahan, Penindakan, Informasi dan Data, serta Pengawasan Internal dan Pengaduan Masyarakat.

Tetapi ketentuan tersebut tidak mengamanatkan pengawasan eksternal. Tidak berarti bahwa KPK menghilangkan peran di luar KPK untuk ikut mengawasi kerja KPK. Sistem pengawasan eksternal diatur secara tersebar dalam beberapa peraturan perundang-undangan.

Berbeda dengan pengawasan eksternal, Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang KPK No. 30 Tahun 2002 menentukan perlunya pengawasan internal KPK, yang fungsinya dijalankan bersama dengan fungsi pengaduan masyarakat. Bidang pengawasan internal dan pengaduan masyarakat dipimpin seorang deputi. Sesuai ketentuan Pasal 26 ayat (6) Undang-Undang KPK No. 30 Tahun 2002, Deputi Bidang Pengawasan Internal dan Pengaduan Masyarakat membawahkan dua sub bidang yaitu Sub Bidang Pengawasan Internal dan Sub Bidang Pengaduan Masyarakat, masing-masing dikepalai oleh seorang direktur. Tugas bidang dan masing-masing subbidang diatur lebih lanjut dengan Keputusan KPK.

Berdasarkan Keputusan Pimpinan KPK Nomor: Kep-07/P. KPK/02/2004 tentang Organisasi dan Tata Kerja KPK, terdapat satu organ lagi yaitu Sekretariat Deputi Bidang Informasi dan Data. Keputusan Pimpinan KPK tersebut juga menegaskan fungsi Deputi Pengawasan Internal dan Pengaduan Masyarakat, yaitu (Pasal 44): a) penyiapan bahan perumusan kebijakan pengawasan di lingkungan KPK; b) perencanaan dan pelaksanaan dan pengendalian kegiatan pengawasan internal dan mengolah atau menerima pengaduan masyarakat serta pengadministrasiannya; c) pemberian saran dan pendapat kepada pimpinan KPK mengenai hasil pengawasan internal dan pemrosesan pengaduan masyarakat. Secara lebih spesifik fungsi Direktorat Pengawasan Internal adalah (Pasal 47): a) pemeriksaan ketaatan, efisiensi, dan efektifitas pelaksanaan tugas dan kegiatan unit kerja di lingkungan KPK; dan b) pemantauan dan penyiapan evaluasi pelaksanaan program kerja dibantu oleh tenaga pelaksana fungsional.

Mekanisme pengawasan internal KPK juga dilakukan terhadap kinerja SDM KPK. Pasal 24 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi menetapkan bahwa pegawai KPK diangkat berdasarkan keahliannya, yang kemudian dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah No. 63 tahun 2005 tentang Sistem Manajemen SDM KPK (LN RI Tahun 2005 Nomor 146, TLN Nomor 4581). PP ini menjadi landasan bagi KPK untuk menetapkan parameter penilaian dan pengukuran kinerja sebagai dasar dalam perekrutan dan seleksi, pendidikan dan pelatihan, pengembangan SDM, manajemen kinerja serta kompensasi.

Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 63 Tahun 2005 tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia KPK di atas menyebutkan, sistem SDM KPK meliputi fungsi-fungsi sebagai berikut: a) perencanaan SDM; b) perekrutan dan seleksi; c) pendidikan dan pelatihan; d) pengembangan SDM; e) manajemen kinerja; f) kompensasi; g) hubungan kepegawaian; h) pemberhentian dan pemutusan hubungan kerja; dan i) audit SDM. Kegiatan yang telah dilakukan dalam pengembangan manajemen SDM, antara lain: a) pembuatan kode Etik Pegawai yang memuat hak-hak dan kewajiban KPK dan pegawai KPK serta mengatur aturan baku apabila terjadi penyimpangan jabatan; b) melakukan analisis jabatan agar diperoleh pemetaan yang tepat terhadap jabatan beserta tugas dan tanggungjawab suatu jabatan; c) pengembangan sistem pemantauan kinerja pegawai, antara lain melalui laporan kegiatan (*time sheet*) dan absensi elektronik.

Pasal di atas tidak secara eksplisit menentukan fungsi pengawasan (internal). Fungsi ini tersebar di beberapa pasal. Pasal 14 PP No. 63 Tahun 2005 menyebutkan perlunya penilaian dan pengukuran kinerja. Hasil penilaian kinerja dapat dijadikan bahan atau dasar untuk menetapkan kebijakan dan pelaksanaan pendidikan dan pelatihan, pengembangan pegawai dan kompensasi pegawai. Penilaian dan pengukuran kinerja pegawai KPK terkait dengan pembangunan fungsi-fungsi manajemen lainnya, seperti diatur dalam Pasal 9 dan Pasal 15 Peraturan Pemerintah No. 63 Tahun 2005 tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia KPK tentang pemberian kompensasi dan gaji pegawai KPK.

Selain bentuk di atas, pengawasan internal KPK dapat dilakukan melalui pembentukan organ selain organ pengawasan internal dan

pengawas. Pasal 16 PP No 63 tahun 2005 menyebutkan: (1) Untuk menjamin hubungan kepegawaian yang serasi dan bertanggung jawab antar pegawai dan antara pegawai dengan KPK, maka: a. pegawai dapat membentuk wadah pegawai KPK; dan b. KPK membentuk Dewan Pertimbangan Pegawai; (2) Wadah dimaksud dibentuk guna menampung dan menyampaikan aspirasi kepada Pimpinan KPK; (3) Dewan Pertimbangan Pegawai bertugas memberikan rekomendasi kepada Pimpinan KPK mengenai hubungan kepegawaian KPK.

Dalam praktiknya, sistem pengawasan internal dapat dipilah menjadi pengawasan kinerja dan pengawasan perilaku pegawai KPK. Untuk melakukan hal tersebut, terdapat dua organ KPK yang khusus melakukan pengawasan yaitu Biro SDM dan Direktorat Pengawasan Internal.

Secara umum Direktorat Pengawasan Internal bertanggung-jawab penuh terhadap pelaksanaan kerja dan pengawasan tingkah laku pegawai KPK. Tetapi Biro SDM di bawah Sekretaris Jenderal KPK juga melakukan pengawasan sesuai amanat PP No. 63 Tahun 2005 tentang Sumber Daya Manusia Komisi Pemberantasan Korupsi, khususnya terkait pemberian kompensasi sebagai penghargaan atas kontribusi positif dan/atau jasanya dalam menjalankan tugas. Pasal 15 dan 24 ayat (1) PP No. 63 Tahun 2005 menyebutkan, kompensasi diberikan kepada pegawai sebagai penghargaan atas kontribusi positif dan/atau jasanya, meliputi gaji, tunjangan, dan insentif berdasarkan prestasi kerja tertentu. Penjelasan Pasal 15 dan Pasal 24 ayat (1) huruf b menyebutkan tunjangan pegawai dan Penasihat KPK meliputi tunjangan transportasi, tunjangan asuransi kesehatan dan jiwa serta tunjangan hari tua. Tunjangan transportasi dibayarkan secara langsung kepada pegawai sedangkan tunjangan asuransi kesehatan dan jiwa serta tunjangan hari tua dibayarkan kepada pihak ketiga sebagai pemberi jasa. Tunjungan transportasi diberikan kepada penasihat dan pegawai KPK berdasarkan pelaksanaan kerja masing-masing setiap hari.

Sementara itu, Pasal 15 ayat (1) dan 24 ayat (1) PP No. 63 tahun 2005 menentukan insentif yang diberikan adalah berdasarkan prestasi kerja masing-masing penasihat dan pegawai KPK. Prestasi tersebut diukur berdasarkan bentuk tugas dan *outcome* yang diberikan kepada KPK dan pemberantasan korupsi secara luas.

Sebagai ilustrasi, jika salah satu pegawai KPK diundang mengikuti seminar dengan persetujuan minimal 5 Pimpinan KPK, maka KPK akan menimbang dampak positif dari kehadiran pegawai di seminar tersebut bagi pengembangan KPK dan pemberantasan korupsi di Indonesia. Jika kehadirannya memberikan dampak positif yang tinggi maka pegawai tersebut akan mendapat insentif dari KPK. Dari hal tersebut, tunjangan dan insentif bagi masing-masing penasihat dan pegawai KPK tiap bulan bisa berbeda.

Dalam mengawasi kehadiran dan kinerja harian penasihat dan pegawainya, KPK menggunakan beberapa instrumen antara lain *balance score card, time sheet* harian untuk semua pimpinan dan pegawai KPK, serta absensi elektronik. Sistem tersebut berjalan cukup efektif untuk mengawasi kinerja penasihat dan pegawai KPK. Sistem tersebut akan terus dikembangkan untuk penguatan lembaga KPK dan akan dijadikan percontohan untuk departemen dan lembaga negara nondepartemen lainnya.

Berbeda dengan fungsi Biro SDM KPK, pengawas internal KPK lebih memfokuskan pada bentuk pengawasan kinerja dan perilaku pegawai KPK. Dalam pelaksanaannya, kedua fungsi manajemen KPK tersebut merupakan satu kesatuan yang saling melengkapi. Pengawasan yang dilakukan Biro SDM dapat menjadi masukan Deputi sub-bidang Pengawasan Internal untuk melakukan pengawasan kinerja pegawai. Begitu pula sebaliknya. Sinergi keduanya akan membantu evaluasi dan perbaikan sistem manajemen KPK.

Kewenangan Direktorat Pengawasan Internal sebagai bagian dari bidang Pengawasan Internal dan Pengaduan Mayarakat diatur dalam Keputusan Pimpinan KPK Nomor: Kep-07/P.KPK/02/2004 tentang Organisasi dan Tata Kerja KPK. Pasal 44 menegaskan Deputi Pengawasan Internal dan Pengaduan Mayarakat menyelenggarakan fungsi: penyiapan bahan perumusan kebijakan pengawasan di lingkungan KPK; perencanaan dan pelaksanaan dan pengendalian kegiatan pengawasan internal dan pemprosesan pengaduan masyarakat serta pengadministrasiannya; dan pemberian saran dan pendapat kepada pimpinan KPK mengenai hasil pengawasan internal dan pemrosesan pengaduan masyarakat.

Pasal 46 Kep-07/P.KPK/02/2004 menyebutkan bahwa ”Direktorat Pengawasan Internal melaksanakan tugas dan fungsi

Deputi Pengawasan Internal dan Pengaduan Mayarakat dalam pengawasan internal KPK." Pengawasan kerja pegawai KPK dilakukan melalui unit-unit kerja KPK. Ukuran yang digunakan adalam pemeriksaan dan evaluasi ketaatan, efisiensi, dan efektifitas pelaksanaan tugas adalah standar operasional dan ketentuan perundang-undangan yang ada. Dari hasil pemeriksaan pelaksanaan kerja yang ada, Direktorat Pengawasan Internal melakukan analisis dan evaluasi untuk perbaikan tugas dan kewenangan KPK. Disamping itu, Direktorat Pengawasan Internal bersama dengan Direktorat Pengaduan Masyarakat juga melakukan pengawasan terhadap perilaku pegawai KPK.

Dalam pelaksanaannya Direktorat Pengaduan Masyarakat tidak berjalan sendiri. Sebagaimana kultur kerja KPK yang bersifat kolektif, penanganan indikasi penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang oleh pegawai KPK juga dilakukan bersama dengan organ KPK lain. Pasal 48 huruf c menyebutkan, hasil pemeriksaan yang mengandung unsur tipikor dilimpahkan ke Deputi Penindakan KPK.

Jika ada temuan atau pengaduan masyarakat, Direktorat Pengaduan Masyarakat akan melakukan pemeriksaan khusus. Jika ada indikasi kuat terjadinya penyimpangan maka melakukan koordinasi dengan Direktorat Pengawasan Internal KPK. Apabila ditemukan bukti awal yang kuat, maka proses diteruskan. Jika dalam pemeriksaan tersebut tidak ditemukan bukti maka proses tidak ditindaklanjuti.

Dengan bukti awal yang kuat, Direktorat Pengawasan Internal dapat melakukan penyelidikan awal terhadap terlapor untuk klarifikasi. Jika ditemukan bukti yang cukup, Direktorat Pengawasan Internal dapat melimpahkan proses pemeriksaan ke Pimpinan KPK melalui Deputi Pengawasan Internal dan Pengaduan Masyarakat. Berdasarkan laporan tersebut Pimpinan KPK membentuk Tim Khusus yang terdiri atas unsur Pimpinan, Penasihat, dan Deputi. Tim ini akan melakukan penyelidikan lanjutan secara menyeluruh. Hasil penyelidikan berupa rekomendasi, yaitu melanjutkan proses pidana jika ada indikasi tindak pidana atau hanya memberikan sanksi jika tidak ada unsur pidana. Jika ada indikasi pidana maka berkas dilaporkan ke Deputi Penindakan dan ditangani oleh direktorat penyelidikan dan seterusnya diproses secara pidana.

b) Pengawasan Eksternal.

Pasal 20 ayat (1) UU KPK 2002 menentukan bahwa KPK bertanggung jawab kepada publik atas pelaksanaan tugasnya dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden, DPR dan BPK. Pengawasan oleh DPR dilakukan melalui proses perekrutan Pimpinan KPK dan Tim Penasihat KPK, rapat dengar pendapat, dan penerimaan laporan KPK secara berkala. Pengawasan oleh Presiden dilakukan melalui perekrutan Pimpinan KPK, audit SDM KPK, mekanisme rapat koordinasi, dan penerimaan laporan KPK secara berkala. Pengawasan oleh BPK melalui audit keuangan KPK dan penyampaian hasil audit kepada DPR dan Presiden.

Beberapa kelemahan muncul dalam pengawasan eksternal, antara lain: belum ada standar baku sebagai jabaran tugas dan kewenangan KPK; hasil pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK belum sepenuhnya dapat diakses publik; belum meratanya informasi kerja KPK ke semua lapisan masyarakat; beberapa model pengawasan publik belum seluruhnya dilaksanakan dalam melakukan pengawasan terhadap KPK.

Salah satu bentuk pembaruan yang dilakukan adalah keterlibatan masyarakat secara aktif dalam pengawasan. Pengawasan masyarakat terhadap KPK merupakan konsekuensi logis dari pertangunngujawab KPK kepada publik. Sesuai ketentuan Pasal 20 ayat (2), pertanggungjawaban publik dilaksanakan dengan cara: wajib audit terhadap kinerja dan pertanggungjawaban keuangan sesuai dengan program kerjanya; menerbitkan laporan tahunan; dan membuka akses informasi.

Walaupun tidak ditentukan secara limitatif tentang pentingnya pengawasan oleh masyarakat terhadap kinerja KPK, masyarakat sebagai *stakeholder* dan korban praktik korupsi di Indonesia mempunyai hak untuk melakukan pengawasan terhadap KPK dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

c) Pengawasan Lain (Tim Evaluasi).

Pengawasan lain terhadap KPK adalah melalui Tim Evaluasi yang terdiri dari unsur internal KPK dan beberapa departemen. Model pengawasan ini merupakan gabungan antara unsur internal

dan eksternal. Tim Evaluasi gabungan bertugas melakukan evaluasi audit SDM di KPK dan kinerja KPK. Landasan kerja Tim Evaluasi adalah PP No 63 tahun 2005.

Komposisi Tim Evaluasi terdiri dari salah seorang Pimpinan KPK sebagai pimpinan dengan beranggotakan wakil dari Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, Departemen Keuangan, Sekretariat Negara, Sekretariat Kabinet, Badan Kepegawaian Negara, Lembaga Administrasi Negara, dan KPK.

3) Penguatan Peran Publik

Pengawasan masyarakat terhadap KPK merupakan konsekuensi logis dari pertangungjawaban KPK kepada publik. Ketentuan UU No. 30 Tahun 2002 Pasal 20 ayat (1) menyebutkan bahwa KPK bertanggungjawab kepada publik atas pelaksanaan tugasnya dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden, DPR dan BPK.

Untuk menciptakan transparansi dan akuntabilitas kelembagaan, tidak cukup hanya mengharapkan *political will* dari pemerintah. Pemberantasan korupsi di Indonesia hanya dapat dilakukan oleh masyarakat Indonesia. Transparansi Internasional (TI) meyakini bahwa pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh pemerintah tidak mungkin berhasil tanpa bantuan dan partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat penting untuk diberi ruang luas sesuai dengan prinsip keterbukaan dalam negara demokrasi. Prinsip ini mengharuskan penyelenggara negara membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif mengenai penyelenggaraan negara. Partisipasi masyarakat berfungsi untuk melakukan kontrol sosial terhadap praktek penyelenggaraan negara dalam upaya pemberantasan korupsi.

Mengingat begitu pentingnya partisipasi masyarakat dalam pemberantasan korupsi, perlu pengaturan tentang partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan negara. Pengaturan tersebut harus memuat paling tidak tiga esensi yaitu: perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat, kebebasan yang bertanggungjawab bagi masyarakat dalam menggunakan haknya, dan penciptaan ruang yang luas bagi masyarakat untuk berperan serta.

Partisipasi masyarakat dalam upaya pemberantasan korupsi diatur dalam UU No. 31 Tahun 1999 dan PP No. 71 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan

dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Partisipasi masyarakat dalam pencegahan dan penindakan korupsi diwujudkan dalam bentuk: hak mencari, memperoleh dan memberikan informasi dugaan terjadi tipikor; hak untuk memperoleh pelayanan dalam pelaksanaan kegiatan tersebut; hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggungjawab kepada penegak hukum; hak untuk memperoleh jawaban atas pertanyaan tentang laporan yang diberikan kepada aparat penegak hukum dan hak untuk memperoleh perlindungan hukum.

Rekomendasi

Pertama, perlu diupayakan pemerataan informasi dan penguatan akses publik. Penguatan dapat dibuat dalam bentuk penjabaran lebih lanjut aturan hukum yang ada ataupun dalam bentuk kerjasama antara KPK dan lembaga di daerah.

Kedua, diperlukan langkah strategis untuk mengoptimalkan peran serta masyarakat melalui peningkatan kesadaran masyarakat tentang pentingnya pengawasan terhadap KPK, sejak proses perekrutan Pimpinan KPK. Pengawasan masyarakat dapat dilakukan dalam bentuk:

a) Pengawasan pada proses perekrutan Pimpinan KPK, yang meliputi: keterlibatan masyarakat dalam panitia seleksi calon anggota KPK yang dibentuk oleh Pemerintah, dan melakukan penelusuran rekam jejak calon anggota KPK yang hasilnya disampaikan kepada Pemerintah dan DPR.
b) Pengawasan terhadap proses perekrutan pegawai KPK di setiap tahapan seleksi, agar pelaksanaan seleksi berjalan transparan dan akuntabel.
c) pengawasan terhadap pelaksanaan tugas KPK yang dilakukan dalam bentuk: memantau KPK, pengawasan masyarakat berbasis laporan pengaduan kasus korupsi, serta melakukan eksaminasi publik.

Ketiga, untuk menciptakan sistem pengawasan yang efektif dan efisien serta pelaksanaan prinsip akuntabilas dan transparansi kerja KPK, perangkat hukum yang ada perlu dijabarkan secara operasional untuk mengatur partisipasi publik dalam pengawasan KPK. Sebelum ada aturan tersebut, pilihannya adalah membuat MoU dengan KPK yang memungkinkan lembaga atau masyarakat melakukan pengawasan secara intensif, efektif, dan efisien atas tindakan KPK.

8

DISIPLIN PROFESI DAN PENEGAKAN KODE ETIK ADVOKAT

Pendahuluan

Seorang pengemban profesi hukum berkewajiban dan bertanggungjawab untuk selalu berpartisipasi aktif dalam upaya menghormati dan mengawasi pelaksanaan tugas profesi, baik oleh pengemban profesi hukum yang memiliki bidang-karya yang sama atau yang berbeda, demi mempertahankan integritas dan kehormatan profesi hukum pada umumnya (*Principle of mutual respect and incessant consciousness to preserve honor and integrity amongst members of the legal profession*).

Kecuali terdapat alasan-alasan yang sah untuk bersikap dan bertindak sebaliknya, setiap pengemban profesi hukum berkewajiban dan bertanggung jawab untuk senantiasa menghormati dan menaati setiap keputusan dan/atau tindakan disipliner yang dimaksudkan untuk menegakkan prinsip-prinsip moral umum dan kode etik profesi yang berlaku terhadapnya (*The duty to honor and respect justified and reasonable disciplinary rulings and decisions endorsed by the profession*).

Namun pelaksanaan dan penegakan kode etik dalam pelaksanaan profesi hukum masih rendah (KHN, 2003). Tugas dan fungsi yang dilakukan oleh dewan kehormatan semua profesi hukum di Indonesia masih belum dilaksanakan secara efektif karena rendahnya responsivitas dan konsistensi. Organ pengawasan yang ada di dalam organisasi profesi tidak responsif, penjatuhan sanksi belum sesuai dengan asas proporsionalitas dan subsidiaritas, dan lembaga pengawas belum mampu menyelesaikan masalah pelanggaran kode etik secara memuaskan.

Beberapa penyebab rendahnya kualitas tersebut adalah:

a) tidak berjalannya kontrol dan pengawasan dari masyarakat;
b) organisasi profesi tidak dilengkapi dengan sarana dan mekanisme bagi masyarakat untuk menyampaikan keluhan;
c) rendahnya pengetahuan masyarakat mengenai substansi kode etik profesi hukum karena buruknya upaya sosialisasi dari pihak profesi sendiri;
d) belum terbentuknya kultur dan kesadaran dari para pengemban profesi hukum untuk menjaga martabat luhur profesinya;
e) tidak adanya kesadaran etis dan moralitas di antara para pengemban profesi bahwa mentaati keputusan dewan kehormatan profesi merupakan salah satu faktor dalam menjaga martabat profesi.

Upaya untuk memperbaiki kondisi pengembanan profesi hukum di Indonesia yang terpuruk serta mengembalikan citra profesi hukum sebagai profesi yang luhur dan terhormat harus dimulai di lingkungan interen organisasi profesi hukum. Ini membutuhkan institusi dan mekanisme pengawasan terhadap pelanggaran terhadap kode etik profesi.

Profesi Advokat

Sebagai profesi mulia (*officium nobile*), pengemban profesi advokat dituntut melaksanakan profesinya berdasarkan nilai-nilai moralitas umum (*common morality*) seperti nilai-nilai kemanusiaan (*humanity*), keadilan (*justice*), kepatutan atau kewajaran (*reasonableness*), kejujuran (honesty), keharusan untuk memiliki kualitas keahlian dan keilmuan (*professional and knowledge credibility*). Advokat juga dituntut memiliki kesadaran untuk selalu menghormati dan menjaga integritas dan kehormatan profesinya serta nilai pelayanan kepada kepentingan publik (*to serve public interest*).

Dalam rangka melaksanakan tuntutan tersebut maka profesi advokat memerlukan suatu *code of conduct* yang memuat aturan-aturan profesi pada umumnya yang mengandung hak-hak fundamental, dan mempunyai peraturan-peraturan mengenai tingkah laku atau perbuatan dalam melaksanakan profesi tersebut.

Pengemban profesi advokat dituntut untuk bertindak dan memiliki sikap yang sesuai hati nurani serta senantiasa menghormati hukum dan keadilan. Apabila tuntutan tersebut tidak terpenuhi maka pihak-pihak berkepentingan yang merasa dirugikan (yaitu klien, teman sejawat, pejabat pemerintah, anggota masyarakat) dapat mengadukan advokat yang bersangkutan kepada organisasi advokat tempatnya bernaung.

Responden (KHN, 2003) menyatakan pelanggaran etika profesi hukum (khususnya advokat) sebagai berikut: melindungi kesalahan teman sejawat, kebanyakan (53%) terlibat suap, pemerasan dan penggelapan barang bukti; mengancam supaya mengaku telah melakukan tindak pidana, konspirasi dan penyalahgunaan jabatan/profesi (30%), menghambat penyelesaian perkara, melanggar sumpah jabatan, diskriminasi pelayanan, salah memberi pendapat hukum dan membocorkan rahasia klien (8%).

Pengaduan dilakukan menurut mekanisme yang terdapat dalam Kode Etik Advokat Indonesia (KEAI). Faktanya, lembaga penegak kode etik masih didasarkan pada organisasi advokat yang secara tradisional telah ada, dalam hal ini majelis kehormatan kode etik pada setiap organisasi advokat sebagaimana dimaksud UU No. 18 Tahun 2003 tentang Advokat. Penegakan kode etik melalui organisasi advokat masing-masing sering kali tidak dipercaya obyektifitasnya dan selalu dicurigai sebagai akan berpihak untuk membela kepentingan anggotanya dari pada membela kepentingan pelapor.

Keadaan ini pula yang mungkin menyebabkan kecenderungan untuk menyelesaikan pelanggaran kode etik melalui mekanisme pidana, dengan cara melaporkan tindak pidana yang dilakukan oleh advokat baik oleh kliennya sendiri maupun oleh pihak lainnya, termasuk advokat yang menjadi "lawan" dalam berperkara.

Pelanggaran Etika Profesi dan Tindak Pidana

Fenomena ini memunculkan keprihatinan yang serius terhadap kedudukan advokat sebagai profesi yang luhur. Kenyataan ini memunculkan banyak pertanyaan mendasar: apa penyebab kecenderungan

penggunaan mekanisme pidana, bagaiman sikap aparat penegak hukum dalam merespon pengaduan atau laporan tindak pidana yang dilakukan advokat dalam menjalankan profesinya, adakah batasan antara imunitas advokat dan tindak pidana yang dilakukan advokat dalam menjalankan profesinya.

Penggunaan mekanisme pidana untuk menyelesaikan persoalan pelanggaran etik, sangat boleh jadi disebabkan tidak efektifnya penyelesaian melalui Majelis Kehormatan Kode Etik. Hal tersebut bisa disebabkan oleh terlalu lunaknya sanksi, yang mengakibatkan ketidakpuasan dari pihak pelapor, atau keraguan terhadap akuntabilitas organisasi advokat yaitu berupa ketidakpercayaan pelapor bahwa organisasi profesi akan bersikap obyektif terhadap anggotanya sendiri.

Mengenai lunaknya sanksi, sesungguhnya kode etik mengatur kemungkinan penjatuhan sanksi hingga pemecatan secara permanen. Namun hal tersebut sangat jarang diterapkan. Dalam berbagai diskusi tidak terungkap adanya sanksi berupa pemecatan. Sebaliknya, justru terungkap adanya kasus pelanggaran etik tetapi advokat terlapor memutuskan untuk pindah keanggotaannya dari organisasinya yang lama ke organisasi yang baru. Hal semacam ini sudah tidak dimungkinkan, karena ada kesepakatan di antara organisasi yang bernaung di bawah FKAI. Keraguan Majelis Kehormatan untuk menjatuhkan sanksi yang berat seperti pemecatan dapat dipahami mengingat masih kentalnya sikap *ewuh pakewuh* serta adanya solidaritas korps. Kesemua ini dapat terjadi karena masih banyak pemahaman yang keliru terhadap fungsi dan peran organisasi profesi, yang seringkali diberi makna utama sebagai pelindung bagi anggotanya.

Menyangkut batasan antara wilayah etik dengan pidana, kedua wilayah tersebut tidak dapat dipisahkan secara tegas, dan dalam banyak hal terjadi *overlapping*, dalam pengertian bahwa perilaku yang dikualifikasi sebagai pelanggaran etik juga berada dalam koridor hukum pidana. Untuk pelanggaran norma yang semata-mata merupakan norma etik, seharusnya tidak menjadi persoalan karena ada asas legalitas dalam hukum pidana. Namun hal inipun dapat menimbulkan persoalan akibat perbedaan penafsiran.

Terlepas dari persoalan norma yang dilanggar oleh advokat dalam menjalankan profesinya, penggunaan pendekatan hukum pidana haruslah mengacu pada prinsip *the last resort*. Karena bila menggunakan pendekatan hukum pidana sebagai *ultimum remedium* dapat dikhawatirkan akan

merusak, tidak saja citra advokat sebagai profesi hukum namun juga timbulnya keraguan advokat dalam melaksanakan kegiatan profesi yang pada gilirannya akan merugikan kepentingan masyarakat. Terlebih lagi bila kita melihat profesi advokat sebagai subsistem dalam sistem peradilan. Karenanya penting untuk menetapkan suatu kebijakan penegakan hukum oleh aparat penegak hukum dalam menangani perilaku advokat dalam menjalankan kegiatan profesinya.

Imunitas Advokat

Mengingat tidak ada pemisah yang tegas antara wilayah etik dengan pidana, maka penting untuk menjelaskan tentang imunitas advokat sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UU No. 18 Tahun 2003 yang menyebutkan: "Advokat tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana dalam menjalankan tugas profesinya dengan itikad baik untuk kepentingan pembelaan klien dalam sidang pengadilan." Rumusan ini tidak cukup menjelaskan batasan imunitas advokat. Batasan yang diberikan hanyalah "itikad baik" dan "untuk kepentingan pembelaan klien" dan "dalam sidang pengadilan".

Pengertian "itikad baik" dijelaskan dalam penjelasan sebagai "... menjalankan tugas profesi demi tegaknya keadilan berdasarkan hukum untuk membela kepentingan kliennya". Dengan demikian ukuran "itikad baik" terletak pada apakah perbuatan tersebut merupakan upaya untuk mewujudkan keadilan. Penjelasan demikian akan menimbulkan persoalan, mengingat sifat "keadilan" yang sangat subyektif. Karenanya, pengertian "keadilan" haruslah ditafsirkan dalam ukuran-ukuran obyektif yang dimungkinkan.

Penting untuk dikaji lebih dulu, apa yang dimaksud dengan kata "dalam sidang pengadilan". Apakah berarti bahwa imunitas hanya bisa diberikan apabila tindakan advokat tersebut dilakukan di dalam ruang sidang atau di tengah persidangan, atau apakah bermakna lebih luas yaitu sepanjang dilakukan untuk kepentingan persidangan. Pengertian "sidang pengadilan" ternyata hanya dijelaskan dalam penjelasan sebagai "sidang pengadilan dalam setiap tingkat pengadilan di semua lingkungan peradilan". Mengingat bahwa sekalipun persidangan pada tingkat banding maupun kasasi sangat jarang dilakukan, namun tetap dimungkinkan adanya persidangan untuk kedua tingkatan tersebut. Maka kata "dalam" tidak dapat ditafsirkan selain dari pengertiannya secara gramatikal yaitu

"di dalam atau di tengah persidangan". Dengan demikian hak imunitas menjadi sangat terbatas, dan karenanya tidak dapat digunakan untuk melindungi para advokat.

Persoalannya sekarang terletak pada kebijakan penegakan hukum pidana. Perlu disampaikan, untuk menghindari salah pengertian, membicarakan kebijakan penegakan hukum terhadap advokat yang sedang menjalani profesinya tidaklah dimaksudkan sebagai upaya menempatkan advokat sebagai kelompok masyarakat yang kebal hukum, atau upaya untuk mengingkari prinsip nondiskriminasi dan persamaan di muka hukum. Karenanya penegakan hukum hendaknya semata-mata dipahami sebagai upaya untuk mencari jalan keluar agar penegakan hukum tidak mencederai atau merusak subsistem peradilan yang juga sama pentingnya untuk dijaga.

Sesungguhnya hal ini tidak berbeda dengan penerapan kode etik bagi polisi, jaksa, dan hakim. Apakah kepada mereka juga diutamakan pendekatan pidana atau menempatkan pidana sebagai *ultimum remedium*. Sangat sulit untuk menetapkan kriteria yang dapat memberikan batasan dan tolok ukur untuk menentukan penggunaan pendekatan pidana. Tampaknya yang sangat penting adalah respon organisasi profesi terhadap kasus-kasus pelanggaran etik maupun pelanggaran etik yang juga merupakan pelanggaran hukum pidana.

Karena penyelesaian secara etika profesi tidak menyebabkan hapusnya kewenangan untuk menyidik maupun menuntut, maka diperlukan kesadaran yang cukup tinggi dari masing-masing subsistem peradilan seperti advokat, polisi, jaksa dan hakim. Kesadaran sebagai subsistem peradilan akan mendorong untuk menjaga integritas, tidak saja subsistemnya sendiri tetapi juga subsistem lainnya. Karena keberhasilan suatu subsistem akan pula tergantung dari bekerjanya subsistem lainnya.

Penegakan Kode Etik Advokat

Dalam rangka menunjang langkah ini maka norma-norma etika profesi advokat perlu disebarluaskan kepada subsistem peradilan lainnya. Norma-norma etika tersebut seharusnya dapat meminimalkan pelanggaran-pelanggaran kode etik yang paling sering terjadi yaitu merebut klien dari teman sejawat, menjanjikan kepada klien bahwa perkaranya akan menang, melarikan uang klien, memalsukan surat atau dokumen hukum, memeras klien, menandatangani berita acara

pemeriksaan klien di kantor polisi tanpa menghadiri sendiri proses pemeriksaannya, mengijinkan kantornya untuk dipakai oleh orang lain yang tidak memiliki lisensi advokat, memasang iklan kantor hukumnya secara terselubung, dan menemui hakim yang menangani kasus perdata kliennya tanpa disertai advokat dari pihak lawannya.

Menyadari banyaknya advokat yang dinyatakan sebagai tersangka/ terdakwa dalam perkara pidana sebagai akibat dari kegiatannya menjalankan profesi advokat, maka diperlukan langkah proaktif dari organisasi untuk mengajukan advokat yang melanggar etika profesi ke hadapan majelis kehormatan. Dengan kata lain prosedur pengaduan advokat perlu direvisi untuk memungkinkan organisasi berinsiatif menghadapkan advokat ke hadapan majelis kehormatan.

Menurut UU No. 18 Tahun 2003 dan Kode Etik Advokat Indonesia (KEAI) 2002, terdapat 3 (tiga) organ atau unit yang lingkup tugas dan kewenangannya berkaitan dengan penanganan terhadap pelanggaran etika profesi advokat: Dewan Kehormatan Organisasi Advokat, Majelis Dewan Kehormatan, dan Komisi Pengawas. Beberapa yang perlu dikemukakan dalam kaitannya dengan hal ini adalah:

1) Ketentuan dalam KEAI lebih merupakan penjabaran secara agak lebih rinci mengenai prosedur pemeriksaan, pengadilan, penjatuhan keputusan, hingga penyampaian keputusan dari Dewan Kehormatan. Dalam Kode Etik ini tidak ditemukan ketentuan mengenai struktur dan kualifikasi anggota Dewan, melainkan hanya menyebutkan susunan keanggotaan Majelis Dewan Kehormatan yang dibentuk oleh Dewan Kehormatan.
2) Secara gramatikal terdapat perbedaan perumusan antara Pasal 27 ayat (4) UU No. 18 Tahun 2003 dengan Pasal 14 ayat (2) KEAI. Rumusan dalam UU Advokat lebih bersifat tegas dan mengandung unsur ”keharusan” bahwa susunan Majelis (harus) terdiri atas unsur Dewan Kehormatan, pakar atau tenaga ahli di bidang hukum dan tokoh masyarakat. Rumusan dalam KEAI tampak lebih lemah karena ada kata ‘dapat’ dan kata ‘atau ditambah’, serta tidak ada kata ”tokoh masyarakat”.
3) Komisi Pengawas dibentuk oleh organisasi advokat dengan tugas melaksanakan pengawasan “sehari-hari” terhadap advokat, menurut tata cara yang ditetapkan sendiri oleh organisasi advokat yang membentuknya. Kedudukan Komisi ini harus diklarifikasi lebih dulu.

Apakah Komisi Pengawas berada di dalam struktur atau menjadi bagian dari organisasi advokat (PERADI), ataukah berada di luar struktur organisasi advokat seperti kedudukan Komisi Yudisial yang terpisah dari Mahkamah Agung, Komisi Kejaksaan yang terpisah dari Kejaksaan dan Komisi Kepolisian yang terpisah dari Polri? Siapa yang berwenang membentuknya? Secara gramatikal Pasal 13 ayat (1) UU No. 18 Tahun 2003 jelas menyebutkan bahwa Komisi Pengawas dibentuk oleh organisasi advokat sendiri. Apabila organisasi advokat yang disebut dalam UU ini diasumsikan adalah Peradi, maka berarti Komisi Pengawas harus dibentuk oleh Peradi. Namun, pertanyaan apakah Komisi ini berada di dalam atau di luar struktur organisasi advokat belum dapat dijawab secara tuntas.

4) UU No. 18 Tahun 2003 maupun KEAI sama sekali tidak memberikan aturan yang lebih rinci, apalagi penjelasan utuh, mengenai maksud dan tujuan pembentukan Komisi Pengawas. Pengurus organisasi advokat juga tidak memahami sepenuhnya tentang isu ini, dan bahan kepustakaan pun tidak ada yang secara khusus membahasnya. UU No. 18 Tahun 2003 juga tidak mengatur lebih lanjut mengenai jumlah maksimum atau minimum anggota Komisi Pengawas, kualifikasi akademik dan/atau profesionalnya, masa tugas/ jabatannya, dan prosedur pengangkatannya. Bahkan tampak sedikit kekaburan untuk membedakan keanggotaan Komisi Pengawas, di satu sisi, dengan keanggotaan Dewan Kehormatan dan Majelis Dewan Kehormatan di sisi lain. Hal ini karena:
   a) Anggota Dewan Kehormatan adalah advokat (Pasal 27 ayat 3 UU No. 18 Tahun 2003);
   b) UU No. 18 Tahun 2003 menyebut bahwa anggota Komisi Pengawas berasal dari unsur advokat senior, para ahli/akademisi dan masyarakat (Pasal 13 ayat 2);
   c) Anggota Majelis Dewan Kehormatan terdiri atas unsur Dewan Kehormatan, pakar/tenaga ahli di bidang hukum, dan tokoh masyarakat (Pasal 27 ayat 4); sedangkan menurut KEAI, Majelis ini "dapat terdiri dari Dewan Kehormatan atau ditambah dengan orang yang menjalankan profesi di bidang hukum serta mempunyai pengetahuan dan menjiwai kode etik advokat" (Pasal 14 ayat 2). Artinya, anggota Dewan dan Komisi adalah sama yaitu advokat, tetapi untuk Komisi Advokat haruslah

advokat senior. Kemudian, anggota Dewan yang advokat ini (dapat) menjadi anggota Majelis. Dengan demikian seorang advokat senior sangat boleh jadi akan dapat merangkap sebagai anggota dari Komisi, Dewan dan Majelis secara bersamaan. Keanggotaan advokat senior dalam Dewan tak bisa dilarang sebab Pasal 27 ayat (3) hanya menyebutkan bahwa ia haruslah seorang advokat, tanpa keterangan tambahan apakah senior atau yunior. Akibat selanjutnya dari perangkapan ini adalah terbukanya kemungkinan bahwa semua fungsi pengawasan mulai dari penerimaan pengaduan perkara pelanggaran kode etik, pemeriksaan/investigasi, pembentukan Majelis, persidangan, hingga penjatuhan sanksi akan berada pada orang-orang yang sama. Keadaan seperti ini dapat mengurangi imparsialitas dan kredibilitas dari sistem pengawasan itu sendiri. Bagaimana mungkin, misalnya, orang yang bertugas untuk melakukan investigasi adanya dugaan pelanggaran kode etik sekaligus akan bertindak sebagai pemeriksa dan pemutus perkaranya?

Kelemahan yang terdapat dalam organ-organ tersebut tercermin juga dalam mekanisme penegakan kode etik. Mekanisme tersebut belum dapat dikatakan telah berfungsi optimal, karena 3 (tiga) faktor berikut:

1) tidak semua organisasi advokat tradisional yang berdiri sebelum UU Advokat diberlakukan menerima legitimasi Peradi sebagai organisasi tunggal advokat Indonesia dan juga KEAI;
2) keraguan tersebut muncul disebabkan oleh proses pembentukan Peradi yang, oleh sebagian advokat, dinilai belum sah serta belum memiliki organ/perangkat khususnya Dewan Kehormatan yang bertugas memeriksa dan mengadili pelanggaran terhadap KEAI;
3) belum terbentuknya perangkat organisasi Peradi di daerah. Hal ini cukup menyulitkan upaya sosialisasi KEAI dan penangangan pengaduan pelanggaran terhadap KEAI yang terjadi di daerah.

Secara umum desain dan mekanisme penegakan KEAI menunjukkan kelemahan inheren, yaitu kelemahan substansial, prosedural hingga struktural (kelembagaan). Mekanisme penanganan perkara pelanggaran kode etik advokat sebagaimana diatur dalam UU Advokat dan KEAI tahun 2002 memperlihatkan pencampuran fungsi *prosecutorial* dan fungsi

adjudicative di tangan satu unit, yaitu Dewan Kehormatan organisasi advokat. Hal ini dikhawatirkan akan melemahkan imparsialitas dan obyektivitas dari anggota organisasi advokat yang berperan sebagai pengawas perilaku profesional advokat.

Saran Mekanisme Penegakan Kode Etik

1) Sebaiknya Peradi lebih dipandang sebagai suatu bentuk federasi dari organisasi-organisasi advokat, bukan sebagai organisasi tunggal. Cara pandang ini lebih realistik. Hal ini tidak akan berarti bahwa amanat atau perintah UU Advokat diingkari atau dilanggar. Hal ini juga untuk meminimalisasi kelemahan struktural dari mekanisme penanganan pelanggaran kode etik profesi advokat.
2) Secara gramatikal Pasal 12 UU Advokat 2003 berikut penjelasannya menyebutkan bahwa pengawasan terhadap advokat ditujukan agar advokat menjalankan profesinya dengan selalu menjunjung tinggi kode etik profesi advokat dan peraturan perundang-undangan yang mengatur advokat. Karenanya pengawasan oleh Komisi Pengawas bukanlah pengawasan administratif terhadap organisasi advokat, melainkan pengawasan terhadap perilaku advokat dalam menjalankan profesinya yang terikat pada berbagai kewajiban etis.
3) Peradi sebaiknya segera bertindak membuat standar tentang mekanisme penanganan pelanggaran kode etik, yang di dalamnya memuat:
    a) kebijakan berupa menata kembali fungsi, tugas, dan wewenang dari Dewan Kehormatan, Majelis Dewan Kehormatan, dan Komisi Pengawas. Penataan struktur organ pengawas ini membawa konsekuensi diintegrasikannya fungsi Komisi Pengawas ke dalam fungsi Dewan Kehormatan dan Majelisnya. Akibat selanjutnya adalah diperlukan penamaan baru bagi unit-unit tersebut;
    b) kebijakan kualifikasi keanggotaan dari unit/organ dalam tubuh organisasi advokat yang bertugas melakukan pengawasan terhadap advokat.
4) Peradi sebaiknya segera menyempurnakan prosedur penanganan pelanggaran kode etik, mulai dari tahap pengaduan, pemeriksaan, pembuatan keputusan, penjatuhan sanksi, hingga upaya banding. Disarankan agar dibuka kemungkinan mengadu secara lisan ataupun tertulis, peran organisasi advokat yang lebih proaktif dalam

mendeteksi dugaan pelanggaran etika profesi, pembatasan waktu maksimum penyelesaian perkara, seleksi pengaduan, dan sebagainya. Tanpa pembatasan waktu maksimum untuk menyelesaikan perkara maka penanganan pelanggaran kode etik hanya menunggu adanya pengaduan tertulis. Tanpa kejelasan prosedur beracara menyebabkan kekaburan dalam menanangani pelanggaran kode etik, apakah perdata atau pidana.

Perubahan prosedur penanganan perkara pelanggaran kode etik di atas menekankan pada 4 (empat) hal utama, yaitu:

a) menambah prosedur dengan memasukkan kegiatan menyeleksi pengaduan oleh sebuah unit administrasi (*central intake office*); menetapkan batas waktu maksimum (*time limit*) dan penjadwalan batas waktu untuk setiap tahapan dari keseluruhan proses penanganan (*time scheduling*); Mengubah nama unit/ organ pengawas karena disesuaikan dengan penataan tugas, fungsi, dan kewenangannya masing-masing; dan membuka kemungkinan persidangan untuk memeriksa permohonan advokat yang hendak aktif kembali setelah yang menjalani sanksi pemberhentian sementara waktu dari profesinya;
b) dalam seleksi awal pengaduan oleh *central intake officer*, diusulkan 3 (tiga) hal baru. Pertama, dibuka kesempatan bagi Dewan Pengawas untuk bertindak proaktif menyelidiki adanya dugaan pelanggaran kode etik, dan tidak hanya menunggu adanya pengaduan. Kedua, dimungkinkan pengaduan secara lisan atau tertulis. Ketiga, diperkenalkan proses seleksi pengaduan oleh unit administrasi atau *central intake officer* sebelum pengaduan diteruskan ke Pelaksana Pengawas;
c) dalam tahap pengaduan, sebaiknya organisasi advokat dapat bertindak proaktif dengan berinisiatif untuk mulai mengumpulkan informasi dari berbagai sumber apabila mengetahui adanya dugaan bahwa perilaku profesional seorang advokat tidak sesuai dengan kode etik profesi. Tugas ini dilakukan oleh Dewan Kehormatan yang disarankan untuk diubah namanya menjadi Pelaksana Pengawas.

   Pengaduan sebaiknya dapat dilakukan secara tertulis atau lisan, dengan syarat bahwa pengadu secara lisan harus mengisi secara

lengkap formulir khusus yang disiapkan oleh Komisi Pengawas. Agar sistematis dan memudahkan proses seleksi, setiap pengaduan yang tertulis sebaiknya mengikuti format baku yang ditetapkan lebih dahulu oleh Komisi Pengawas. Formulir aduan lisan atau surat pengaduan tertulis oleh pengadu diserahkan oleh pengadu ke *Central Intake Office* yang akan memberikan kepada pengadu tanda bukti pengaduan untuk pengaduan tertulis atau salinan/*copy* formulir isian pengaduan lisan. Dalam hal teradu tidak menjawab, Pelaksana Pengawas dapat segera meneruskan investigasinya kemudian mengajukan ke Majelis Dewan Pengawas untuk disidangkan dan diputus dengan atau tanpa kehadiran pihak yang diadukan;

d) batas waktu maksimum proses penanganan perkara adalah 240 hari (sekitar 8 bulan): tahap investigasi oleh Pelaksana Pengawas termasuk tahap penyeleksian oleh *central intake office* selama 90 hari; tahap persidangan oleh Majelis Dewan Pengawas selama 60 hari; tahap banding selama 90 hari.

5) Peradi sebaiknya segera menyusun standar tentang kriteria dan faktor-faktor yang harus dipertimbangkan dalam menjatuhkan sanksi terhadap advokat yang terbukti melanggar kode etik profesi. Standar ini menjadi pedoman bagi Majelis dalam menjatuhkan sanksi secara lebih transparan dan *predictable* untuk semua jenis pelanggaran KEAI.

   Standar penjatuhan sanksi itu diharapkan dapat membantu Majelis untuk menjatuhkan sanksi yang relatif "seragam" untuk jenis-jenis pelanggaran yang juga seragam; menjelaskan secara obyektif rasionalitas keputusannya; melindungi klien dan/atau masyarakat luas; dan menjunjung tinggi kemulian profesi advokat. Singkatnya, perlu dokumen tertulis yang disusun oleh Dewan Kehormatan yang mengelaborasi secara lebih rinci isi KEAI.

Dalam kerangka yang lebih luas mengenai sistem pengawasan advokat, dapat dikemukakan pula 2 (dua) alternatif berikut. Pertama, sistem pengawasan advokat dan penanganan pelanggaran kode etik tetap menjadi tanggung-jawab utama dari organisasi advokat sesuai dengan UU Advokat 2003 dan KEAI. Agar sistem ini berjalan optimal, harus dipenuhi

beberapa syarat utama sekaligus disertai dengan beberapa perbaikan yang cukup mendasar dan ekstensif.

Kedua, sistem pengawasan tetap dilakukan oleh organisasi advokat tetapi proses persidangan untuk memeriksa dan memutuskan pelanggaran tersebut dilaksanakan oleh pengadilan. Sistem ini agak mirip dengan sistem lama sebelum berlakunya UU Advokat tahun 2003 tetapi agak berbeda, karena sistem baru ini tidak menafikan peran dan tanggung-jawab organisasi profesi dalam menegakkan disiplin profesi. Dalam sistem ini harus dibuka kerjasama yang baik antara pengadilan dan organisasi profesi dengan berlandaskan pada prinsip kesetaraan.

Sumber Tulisan

- **Titik-titik Lemah Peradilan Pidana dan Penindakan Korupsi**

  1. Penyalahgunaan Wewenang Polisi dan Jaksa

     Berasal dari Laporan Penelitian: *Penyalahgunaan Wewenang dalam Penyidikan oleh Polisi dan Penuntutan Oleh Jaksa dalam Proses Peradilan Pidana (2007).*

     Tim Peneliti: Prof. Mardjono Reksodiputro, S.H., M.A. (Penanggung-Jawab Penelitian), Mujahid A. Latief, S.H., M.H., Ikhwan Fahrojih, S.H., Totok Suryawan Wibowo, S.H. dan Aryanti Hoed, S.H., LL.M.

     Narasumber: Prof. Dr. Irjen Pol (Purn) Farouk Muhammad, S.H., MCJA, Amir Hasan Kataren S.H., Johnson Panjaitan, S.H.

  2. Kerawanan dalam Penindakan Korupsi

     Berasal dari Laporan Penelitian: *Penyederhanaan Prosedur Penanganan Tindak Pidana Korupsi (2007)*

     Tim Peneliti: Suhadibroto, S.H. (Penanggung-Jawab Penelitian), Hardian Aprianto, S.H., Agus Sahbani, S.H., Illian Deta Artasari, S.H. dan Rahmat Bagja, S.H., LL.M.

     Narasumber: Tumpak Hatorangan Pangabean, S.H., Hendarman Supandji, S.H., CM., Mulfachri Harahap, S.H., M.H., Teuku Nasrullah, S.H., M.H., Teten Masduki, S.Pd., Prof. Dr. Indriyanto Seno Adji, S.H., M.H., Baringin Sianturi, Sulthoni, Hasnan Arifin, Iskandar Sonhaji, M. Yusuf.

3. Pemenuhan Hak-Hak Pencari Keadilan Pidana

   Berasal dari Laporan Penelitian: *Akses Ke Peradilan (2003).*

   Tim Peneliti: Prof. Harkristuti Harkrisnowo, S.H., M.A., Ph.D. (Penanggung-Jawab Penelitian), Dr. Surastini Fitriasih, S.H., M.H. dan Eric M. Tampubolon, S.H.

   Narasumber: A. Partomuan Pohan, S.H., LL.M., Prof. Dr. Felix Oentoeng Soebagjo, S.H., LL.M., Prof. HAS Natabaya, S.H, LL.M., Dr. Luhut M.P. Pangaribuan, S.H., LL.M., Yan Apul Girsang, S.H., Dr. Henson, S.H., M.H., Indra Sjahnun Lubis, S.H., Indradi Kusuma, S.H., Kartini Mulyadi, S.H., Koesbiono Sarmanhadi, S.H., Soedjono, S.H., Dr. Todung Mulya Lubis, S.H., LL.M., Tuti Hutagalung, S.H., Tumbu Saraswati, S.H., Hamud M. Balfas, S.H., LL.M.

4. Bantuan Hukum Dan Peran Advokat

   Berasal dari Laporan Penelitian: *Akses Ke Peradilan (2003).*

   Tim Peneliti: Prof. Harkristuti Harkrisnowo, S.H., M.A., Ph.D. (Penanggung-Jawab Penelitian), Dr. Surastini Fitriasih, S.H., M.H. dan Eric M. Tampubolon, S.H.

   Berasal dari Laporan Penelitian: *Standar Disiplin Profesi (2003).*

   Tim Peneliti: Dr. Frans Hendra Winarta, S.H., M.H. (Penanggung-Jawab Penelitian), Agustinus Pohan, S.H., M.S. dan Miftahul Hakim, S.H.

   Narasumber: A. Partomuan Pohan, S.H., LL.M., Prof. Dr. Felix Oentoeng Soebagjo, S.H., LL.M., Prof. HAS Natabaya, S.H, LL.M., Dr. Luhut M.P. Pangaribuan, S.H., LL.M., Yan Apul Girsang, S.H., Dr. Henson, S.H., M.H., Indra Sjahnun Lubis, S.H., Indradi Kusuma, S.H., Kartini Mulyadi, S.H., Koesbiono Sarmanhadi, S.H., Soedjono, S.H., Dr. Todung Mulya Lubis, S.H., LL.M., Tuti Hutagalung, S.H., Tumbu Saraswati, S.H., Hamud M. Balfas, S.H., LL.M.

Berasal dari Laporan Penelitian: *Standar Disiplin Profesi (2003).*

Tim Peneliti: Dr. Frans Hendra Winarta, S.H., M.H. (Penanggung-Jawab Penelitian), Agustinus Pohan, S.H., M.S. dan Miftahul Hakim, S.H.

Narasumber: Apong Herlina, S.H., M.H., Dr. Benny K. Harman, S.H., M.H., Prof. Dr. Farouk Muhammad, S.H., MCJ., Hasanuddin, S.H., Munir, S.H., Dr. Jur. Adnan Buyung Nasution, S.H., LL.M., Prof. Dr. Andi Hamzah, S.H., Prof. Dr. Awaludin Djamin, S.H., MPA., Prof. Dr. Indriyanto Senoadji, S.H., M.H., Prof. Dr. Loebby Loqman, S.H., M.H., Prof. Dr. Muladi, S.H., Nursjahbani Katjasungkana, S.H., Dr. Rudi Satryo M., S.H., M.H., Sudjono Ch. Atmonegoro, S.H., Dr. Topo Santoso, S.H., M.H., Irianto Subiyakto, S.H., LL.M.

- **Lemahnya Pengawasan Eksternal**

5. Komisi-Komisi Pengawas Penegak Hukum

   Berasal dari Laporan Penelitian: *Mekanisme Pengawasan pada Komisi Yudisial, Komisi Kejaksaan dan Komisi Kepolisian Nasional (2008).*

   Tim Peneliti: Mohammad Fajrul Falaakh, S.H., M.A., M.Sc. (Penanggung-Jawab Penelitian), Hardian Aprianto, S.H., Diani Indah Rachmitasari, S.H., Akhsin Thohari, S.H., M.H., Andri Gunawan, S.H. dan Sidratahta Muchtar, S.S., M.Si.

   Narasumber: Suhadibroto, S.H., Dr. Nono Anwar Makarim, S.H., LL.M., Irjen Pol (Purn) Drs. Rony Lihawa, M.Si., M Busyro Muqoddas, S.H., M.Hum., Amir Hasan Ketaren, S.H.

6. Koordinasi dan Supervisi dalam Penindakan Korupsi

   Berasal dari Laporan Penelitian: *Penyusunan Mekanisme Pelaksanaan Kewenangan Supervisi KPK (2007).*

   Tim Peneliti: Prof. Dr. J.E. Sahetapy, S.H., M.A. (Penanggung-Jawab Penelitian), T. Rifqy Thantawi, S.H., M.Si., Muhammad Muslih, S.H. dan Iswendy Sohe, S.H., M.H.

Narasumber: Prof. Dr. Topane Gayus Lumbuun, S.H., M.H., Tumpak Hatorangan Panggabean, S.H., Komjen Pol. Drs. Bambang Hendarso., Hendarman Supandji, S.H. CN., Bambang Widjojanto, S.H., LL.M., Abdullah Hehamahua

7. Siapa Mengawasi KPK ?

   Berasal dari Laporan Penelitian: *Pembentukan Sistem dan Mekanisme Pengawasan Terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi (2006).*

   Tim Peneliti: Prof. Harkristuti Harkrisnowo, S.H., M.A., Ph.D. (Penanggung-Jawab Penelitian), Mujahid A. Latief, S.H., M.H., M. Jodi Santoso, S.H. dan Muhammad Muslih, S.H.

   Narasumber: Kemal Stamboel, S.E., MBA, Arief T.Surowidjojo, S.H.,LL.M, Ir. Abdullah Hehamahua, M.Sc., Antonius Sujata, S.H.,M.H, Saldi Isra, S.H.,MPA

8. Disiplin Profesi dan Penegakan Kode Etik Advokat

   Berasal dari Laporan Penelitian: *Penyusunan Mekanisme Pengaduan Terhadap Pelanggaran Kode Etik Advokat Serta Penyelesaiannya (2006).*

   Tim Peneliti: Dr. Frans Hendra Winarta, S.H., M.H. (Penanggung-Jawab Penelitian), Agustinus Pohan, S.H., M.S., A. F. Elly Erawaty, S.H., M.A., Ph.D., Rachmani Puspitadewi, S.H., M.H. dan T. Rifqy Thantawi, S.H., M.Si.

   Narasumber: Dr. Iur. Adnan Buyung Nasution, S.H., LL.M, Prof. Dr. T. Gayus Lumbuun S.H.,M.H, Prof. dr. felix Oentoeng Soebagjo, S.H.,LL.M, Dr. Artidjo Alkostar, S.H., LL.M, Prof. Dr. B.Arief Sidharta, S.H

KHN
Komisi Hukum Nasional
Republik Indonesia

BHINNEKA TUNGGAL IKA